

Le Province a giudizio: quadro sinottico dei ricorsi delle Regioni avanti la Corte costituzionale*

di Anna Lorenzetti **
(26 ottobre 2012)

1. Inquadramento della questione

Tra il gennaio e il febbraio 2012 sono stati promossi otto ricorsi in via principale da parte delle Regioni Piemonte¹, Lombardia², Veneto³, Molise⁴, Lazio⁵, Campania⁶, Sardegna⁷, Friuli-Venezia Giulia⁸, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni del cd. Decreto “Salva Italia” (l. 214/2011, di conversione del d.l. 201/2011) che ridisegnano il sistema elettorale e l’assetto della forma di governo dell’ente Provincia.

Queste disposizioni, contenute in un testo normativo articolato ed eterogeneo⁹, hanno sostanzialmente soppresso l’organo esecutivo dell’ente, ovvero la Giunta provinciale (art. 23, co. 15) e riconosciuto alla Provincia le sole funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e con i limiti indicati con legge statale o regionale (art. 23, co. 14).

Nel testo originariamente approvato era inoltre previsto un limite massimo ai componenti dell’organo collegiale Provinciale (dieci), a loro volta eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale (art. 23, co. 16).

Ad una successiva legge dello Stato, da approvarsi entro il 31 dicembre 2012¹⁰ (art. 23, co. 16), era delegata la definizione delle modalità di elezione del Consiglio.

Per l’elezione dell’organo monocratico (Presidente della Provincia) la prima versione del testo aveva previsto un sistema di elezione indiretta, dovendo a ciò provvedere il Consiglio provinciale tra i suoi componenti (art. 23, co. 17). Tuttavia, nell’aprile 2012 è stato presentato uno schema di disegno di legge contenente la disciplina del sistema elettorale del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, la cui eventuale approvazione inevitabilmente andrà ad incidere sull’analisi della questione di costituzionalità sollevata. In particolare il ddl in parte sopprime e in parte modifica alcune disposizioni dell’art. 23, d.l. 201/2011, definendo, per il Presidente della Provincia, un modello di elezione indiretta fondata su un collegio di “grandi elettori” costituito dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia, i quali, a loro volta, svolgono la funzione di elettori anche dei componenti dello stesso Consiglio provinciale (che sulla base del numero di abitanti della Provincia possono essere fra dieci e sedici). Quanto al riassetto delle funzioni, nel testo si afferma che lo Stato e le Regioni, con propria legge e secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Reg. ric. n. 18 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 07/03/2012 n. 10.

² Reg. ric. n. 24 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 14/03/2012 n. 11.

³ Reg. ric. n. 29 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 21/03/2012 n. 12.

⁴ Reg. ric. n. 32 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 28/03/2012 n. 13.

⁵ Reg. ric. n. 44 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 11/04/2012 n. 15.

⁶ Reg. ric. n. 46 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 18/04/2012 n. 16.

⁷ Reg. ric. n. 47 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 18/04/2012 n. 16. Il ricorso della Regione Sardegna è prevalentemente incentrato su altri profili (la compressione dell’autonomia di entrata e di spesa della Regione ad esempio), dedicando poche e generiche argomentazioni alle disposizioni che riguardano la riforma dell’ente Provincia.

⁸ Reg. ric. n. 50 del 2012 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 18/04/2012 n. 16.

⁹ Il cd. Decreto “Salva Italia” (l. 214/2011, di conversione del d.l. 201/2011) affronta infatti temi assai eterogenei, quali, ad esempio, aiuti alla crescita economica (art. 1), tassazione (art. 4), contrasto all’evasione (artt. 10 ss.), sviluppo industriale (artt. 38) e infrastrutturale (artt. 41 ss.).

¹⁰ Modificativa del disposto originario che indicava come termine il 30 aprile 2012.

normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni¹¹, si prevede l'intervento statale in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8, l. 131/2003 (art. 23, co. 18).

Il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite è rimesso allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, restando assicurato, a spesa invariata, il necessario supporto di segreteria per l'operatività del Consiglio e del Presidente provinciali (art. 23, co. 19).

Nella versione originaria del decreto, non era prevista nessuna specificazione relativamente agli organi in carica e a quelli in scadenza nell'anno 2012, rinviandosi a successiva legge dello Stato la fissazione del termine decorso il quale gli organi in carica delle Province sarebbero decaduti; ma a fronte del rischio di svolgere elezioni di organi destinati ad una breve vita istituzionale, il Governo aveva proposto, tramite un emendamento, una disciplina transitoria che fissava al 31 marzo 2013 il termine massimo per la decadenza degli organi in carica. La formulazione è stata nuovamente modificata da un sub-emendamento, approvato dalle commissioni Bilancio e Finanze della Camera, per cui gli organi delle Province attualmente in carica e che avrebbero dovuto essere rinnovati dopo il 31 dicembre 2012 decadranno a scadenza naturale, mentre per le Province che sarebbero andate ad elezioni nella primavera 2012 sono stati nominati dei commissari straordinari con incarico fino alle elezioni, che avverranno in base alle nuove disposizioni (art. 23, co. 20)¹².

Infine, un emendamento del Governo all'originaria formulazione del decreto-legge ha previsto la non applicazione di queste disposizioni per le Province autonome di Trento e Bolzano e l'obbligo per le Regioni a Statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto (art. 23, co. 20-*bis*).

Al fine di avviare una riflessione sulle questioni di legittimità variamente sollevate dalle Regioni di fronte alla Corte costituzionale¹³, si intende qui di seguito offrire un'analisi d'insieme volta a chiarirne i punti più controversi. Nell'analisi che segue, verrà tenuto conto dell'approvazione della legge n. 135/2012 di conversione, con modifiche del d.l. n. 95/2012 (cd. decreto sulla *spending review*) che, prevedendo il complessivo riordino delle Province (quanto a funzioni fondamentali e in materia di revisione e riordino delle circoscrizioni provinciali¹⁴), si pone, in alcune parti, quale *jus superveniens*¹⁵ rispetto alle disposizioni del Decreto "Salva Italia".

Peraltro, l'art. 17 rubricato "Riordino delle province e loro funzioni", che disciplina la procedura per l'accorpamento e il riordino del numero delle province, è stato impugnato in via principale da parte di alcune regioni (es. Lombardia).

2. Le norme impuginate e i parametri costituzionali

In questa sede, sotto il profilo metodologico, si è scelto di proporre l'analisi delle singole disposizioni impuginate in riferimento ai parametri di costituzionalità che si assumono

¹¹ Con un emendamento del governo, il termine del 30 aprile originariamente fissato è slittato al 31 dicembre 2012 al fine di evitare una interruzione nell'esercizio finanziario e amministrativo, che è strutturato sul periodo dell'anno solare.

¹² Si richiama l'art. 141 del Tuel D. lgs. 267 del 2000, sulla Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e Provinciali.

¹³ La cui udienza pubblica per la discussione dei ricorsi è fissata per il 6 novembre 2012.

¹⁴ È da notare che con deliberazione adottata il 20 luglio 2012 (G.U. n. 171 del 24/07/2012), il Consiglio dei Ministri ha fissato, quali requisiti minimi, la combinazione di criteri demografici (350.000 abitanti) e dimensionali (2.500 Km²) per l'esistenza delle Province; alcune Province hanno presentato ricorso contro questo atto al TAR Lazio. Sul punto, v. i pareri di Alberto Capotosti, Vincenzo Cerulli Ornelli, Pietro Ciarlo e Valerio Onida, pubblicati su www.federalismi.it, all'interno del Dossier sul riordino delle Province.

¹⁵ D. MONETO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in corso di pubblicazione per Le Regioni, ma disponibile su www.forumcostituzionale.it.

violati (anche se non tutti i ricorsi presentano questa struttura), in quanto ciò sembra offrire una maggiore facilità di lettura, agevolando la prospettazione delle possibili soluzioni che verranno offerte dalla Corte costituzionale.

2.1. L'attribuzione alle Province delle sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni (art. 23, co. 14, l. n. 214/2011)

La disposizione che attribuisce alla Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni¹⁶ è oggetto dei ricorsi di tutte le Regioni.

I parametri indicati sono gli artt. 5, 114, 117, co. 2, lett. p) e co. 6, 118, 119 Cost., oltre all'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna¹⁷ e degli artt. 4, lett. 1-bis, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e del d. lgs. 9/1997.

La previsione di un generalizzato potere di indirizzo e di coordinamento nei confronti dei Comuni sarebbe, a parere dei ricorrenti, in contrasto con l'art. 114 Cost., e con il "quadro costituzionale"¹⁸ in cui è delineato un sistema equi-ordinato delle autonomie territoriali.

L'intervento a carattere "demolitorio" travalicherebbe poi la competenza statale, il cui limite è dato dall'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 Cost., istitutivi delle autonomie locali, tra cui vi sono certamente le Province¹⁹.

Attraverso il parametro dell'art. 117, co. 1, Cost., viene poi delineato un contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, resa esecutiva nell'ordinamento interno con la legge n. 439/1989; posto che la Provincia è un'autonomia locale e che l'art. 3 della Carta europea afferma che "per autonomia locale s'intende il diritto e le capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici", vi sarebbe un contrasto con l'assegnazione delle sole funzioni di coordinamento dei Comuni e di nessuna funzione autonoma di amministrazione²⁰.

Inoltre, posto che le funzioni o sono legislative e regolamentari (in capo alle Regioni) o sono regolamentari e amministrative (in capo alle Province e ai Comuni), "l'indirizzo e il coordinamento" del tutto svuotato dalle funzioni proprie sarebbe un pallido "escamotage" incapace di nascondere la cancellazione delle Province²¹.

La disposizione impugnata limiterebbe l'autonomia delle Regioni²², indebitamente comprimendo la competenza legislativa regionale, nelle materie di competenza, anche residuale, in violazione degli artt. 117, 2 co., lett. p), e 118 Cost.: infatti, le Regioni, a prescindere dalla caratterizzazione del proprio territorio e dei relativi assetti istituzionali²³, potrebbero trasferire soltanto funzioni di indirizzo e coordinamento, risultando precluse scelte diverse; conseguentemente, si configurerebbe un contrasto con l'art. 118, co. 1 e 2 Cost., in quanto le Regioni non sarebbero più i soggetti deputati a declinare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione²⁴.

Accanto al rilievo politico e istituzionale dell'allocazione di funzioni amministrative all'ente Provincia così come configurato dal disegno costituzionale, rispetto a quello delineato dalla riforma introdotta e asseritamente privo di rappresentatività diretta delle popolazioni

¹⁶ *Spettano 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.*

¹⁷ L. cost. n. 3 del 1948.

¹⁸ Friuli-Venezia Giulia.

¹⁹ Lazio, Piemonte.

²⁰ Friuli-Venezia Giulia.

²¹ Piemonte.

²² Piemonte, Veneto.

²³ Molise, Veneto, il cui ricorso riporta l'esempio della l.r. 11/2001 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), che all'art. 5, ha assegnato alle Province, oltre che funzioni di coordinamento, anche "funzioni di tipo gestionale in riferimento agli interessi relativi a vaste zone intercomunali o all'intero territorio Provinciale".

²⁴ Veneto, Molise, similmente Friuli-Venezia Giulia.

interessate²⁵, emergerebbe il contrasto con le previsioni costituzionali che riconoscono alle Province la titolarità di funzioni amministrative (fondamentali e proprie, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale, individuate, sia pure ai soli fini dell'attuazione della delega, per effetto dell'art. 21, co. 4, l. 42/2009)²⁶.

La disposizione impugnata azzererebbe le funzioni fondamentali dell'ente Provincia, ex art. 3, d.lgs. 216/2010, che le individua in via transitoria²⁷, e le disciplinerebbe separatamente dalle funzioni già conferite alle Province dalla normativa vigente, che lo Stato e le Regioni dovranno trasferire con propria legge ai Comuni (in base all'art. 23, co. 18, d.l. 201/2011)²⁸.

L'attribuzione di tutte le funzioni già provinciali alle Regioni o allo Stato che, per quanto di loro competenza, le dovranno attribuire ai Comuni, creerebbe un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema delle autonomie locali²⁹.

Inoltre, prevedere una funzione di *indirizzo e coordinamento* scollegata rispetto alle funzioni proprie già attribuite, di fatto, innescherebbe il rischio di svuotare le competenze delle Province, che si trasformerebbero in un 'guscio vuoto' qualora il legislatore statale o regionale operasse i previsti trasferimenti di funzioni. Peraltro, oltre a non chiarire cosa siano concretamente le funzioni di indirizzo e coordinamento, la formulazione generica del comma 14 lascerebbe, comunque, irrisolta la questione relativa alle "funzioni di governo di area vasta", inconciliabili con la dimensione comunale e, per ragioni diverse, con quella regionale³⁰.

La violazione degli artt. 114, 117, co. 2, lett. p) e 118, co. 2 Cost. sarebbe altresì ravvisabile nell'utilizzo di una fonte impropria, ovvero il decreto-legge³¹, peraltro in assenza dei presupposti costituzionali della necessità e dell'urgenza: le norme impugnite infatti operano una riforma strutturale delle funzioni e degli organi delle Province, che avrebbe almeno richiesto l'ordinario procedimento legislativo³², se non una legge di rango costituzionale³³.

Da ultimo, la Regione Sardegna sostiene il contrasto delle disposizioni impugnite con le norme statutarie che riservano allo Statuto l'ordinamento degli enti locali e garantiscono alla Regione una sfera di autonomia legislativa esclusiva³⁴. Se, infatti, la previsione statutaria richiede l'esercizio della potestà regionale in armonia con le norme fondamentali e le riforme economico-sociali della Repubblica, nel caso in esame viene opposto il

²⁵ Veneto, il cui ricorso riporta, quale esempio, la materia urbanistica: la l.r. 11/2004 assegna alle Province competenza a provvedere alla pianificazione territoriale per il governo del territorio (artt. 22-24), nonché la competenza ad approvare i piani comunali di assetto del territorio (artt. 14 e 15), competenze che si fonderebbero sulla struttura direttamente rappresentativa della Provincia e sulla possibilità del diretto controllo democratico del cittadino elettore che verrebbe meno alla luce della prospettata riforma.

²⁶ Molise, Campania, Lombardia.

²⁷ Ex art. 3, d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 "Determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province", le funzioni fondamentali e dei relativi servizi sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

²⁸ Piemonte. Secondo il ricorso della Regione Lazio, la violazione dell'art. 118 co. 2 Cost. sarebbe integrata in quanto è dovuta la distinzione funzioni fondamentali (riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2 Cost.), funzioni attribuite ai Comuni (art. 118, co. 1 Cost.), funzioni proprie (di cui sono titolari Comuni, Province e Città metropolitane ex art. 118, co. 2 Cost.) e funzioni conferite, con legge statale o regionale, a province, Città metropolitane Regioni e Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. Similmente, Campania e Lombardia, che fanno riferimento ad una "spoliazione".

²⁹ Lazio.

³⁰ Lazio, ma similmente Lombardia e Campania.

³¹ Lazio, Friuli-Venezia Giulia.

³² Friuli-Venezia Giulia

³³ Veneto.

³⁴ L'art. 3, co. 1, lett. a) e b), dello Statuto.

considerevole dettaglio (che non garantisce efficienza) dell'ordinamento degli enti locali. Al contrario, a parere della ricorrente si sarebbe potuto (e dovuto) lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di riforma dell'ordinamento degli enti locali del territorio sardo, nel rispetto di alcuni principi e criteri generali, anche attinenti al contenimento dei costi, così da poterli adattare alle concrete realtà locali.

Successivamente alla presentazione dei ricorsi, è stato approvato il d.l. 95/2012, convertito con l. 135/2012, all'art. 17, co. 6-10, che delinea un nuovo assetto delle funzioni provinciali, attribuendo (ex art. 117, co. 2, lett. p) Cost.) le funzioni di pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad essa inerente; programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

2.2. La soppressione dell'organo esecutivo (art. 23, co. 15, l. n. 214/2011)

È oggetto di impugnativa in tutti i ricorsi la disposizione che prevede la soppressione dell'organo esecutivo³⁵, la Giunta provinciale, rispetto a cui si lamenta la violazione degli artt. 5 e 114³⁶, e degli artt. 1 e 2³⁷, oltre che 3 Cost.³⁸, con censure in parte coincidenti con quelle delle due disposizioni successive, nei termini di illegittimità consequenziale.

La violazione degli artt. 5 e 114 Cost. si concretizzerebbe nella riduzione dei livelli di governo, che, pur essendo, in linea di principio, riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quale "legislazione elettorale ed organi di governo" ex art. 117, co. 2, lett. p) Cost., segnerebbe profondamente la rappresentatività democratica dell'ente Provincia, comportando una delegittimazione dei relativi organi ed un conseguente svilimento della natura stessa delle Province, quali elementi costitutivi della Repubblica ed enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza democraticamente³⁹. Tutto ciò, menomando la capacità di azione e di esecuzione della Province, determinerebbe una violazione del principio autonomistico che porta con sé il principio democratico⁴⁰.

Alcuni ricorsi sembrano altresì riconoscere rilievo all'alterazione dell'assetto storico-istituzionale dell'Ente locale Provincia⁴¹, con conseguenze sul T.u.e.l., sul d.lgs. n. 267/2000 e in assenza di una riduzione dei costi⁴².

Vengono poi invocati come parametri dalle Regioni autonome, l'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna⁴³ e gli artt. 4, lett. 1-bis, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e del d.lgs. n. 9/1997, rispetto ai quali è possibile dedicare soltanto qualche breve cenno, alla luce della specificità che essi presentano, in relazione alla autonomia regionale.

³⁵ Sono organi di governo della Provincia il Consiglio Provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

³⁶ Lazio, Campania, Lombardia.

³⁷ Campania, Lombardia.

³⁸ Veneto.

³⁹ Lazio.

⁴⁰ Veneto, Lombardia, Campania, ma similmente Molise.

⁴¹ Molise, Veneto.

⁴² La Regione Piemonte specifica che ciò vale salvo che non si consideri tale quello riferito al costo dell'indennità di carica degli assessori e dei consiglieri oltre il limite ivi previsto in 10 unità. Se così fosse, va da sé che tale insignificante risparmio mal si concilierebbe con l'effetto dirompente della norma, più di natura ordinamentale che finanziaria, i cui costi sono comunque interamente scaricati sulle Regioni. Così pure Lazio.

⁴³ L. cost. n. 3 del 1948.

Il d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012, all'art. 17, co. 12, conferma la soppressione dell'organo esecutivo ripetendo che "Resta fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia".

2.3. La Provincia come ente territoriale di secondo grado (art. 23, co. 16, l. n. 214/2011)

Una ulteriore disposizione impugnata da tutte le Regioni è quella che renderebbe la Provincia un ente territoriale di secondo grado⁴⁴, stabilendo che il Consiglio è eletto dagli organi elettivi dei Comuni⁴⁵; i parametri di costituzionalità richiamati sono gli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 138 Cost., oltre all'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna e gli artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e del d.lgs. n. 9/1997.

Analogamente alla disposizione precedente, gli artt. 5 e 114⁴⁶ vengono in causa in quanto, se pure la materia è di esclusiva competenza dello Stato, si determinerebbe un venir meno dell'autonomia e della rappresentatività democratica dell'ente Provincia⁴⁷, con una delegittimazione dei relativi organi e un conseguente svilimento della natura stessa delle Province⁴⁸.

Il carattere democratico dell'ente, derivazione del principio autonomista, richiederebbe che il popolo esprimesse una rappresentanza frutto di elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e con una consistenza in grado di garantire tanto l'espressione del pluralismo politico (sia pure compatibilmente con la governabilità), tanto la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente⁴⁹.

Su queste basi viene evocato il contrasto con l'art. 117, co. 1⁵⁰, attraverso la norma interposta della Carta europea delle autonomie locali (art. 3, co. 2), nella parte in cui stabilisce che i Consigli e Assemblee sono costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti.

Negando che la rappresentatività indiretta configurata dalla disposizione in esame possa avere la stessa "caratura democratica" di una elezione popolare, si richiama, a supporto, la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto il rilievo del principio democratico in relazione alle autonomie territoriali⁵¹. Posto che tutti gli enti elencati dall'art. 5, Cost. sono equiordinati in Costituzione quanto a garanzie di autonomia politica, viene evocato il rischio potenziale che una legge statale stabilisca anche per i Consigli regionali (art. 122 Cost.) e comunali analogo meccanismo.

⁴⁴ Veneto.

⁴⁵ *Il Consiglio Provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.*

⁴⁶ Lazio, Veneto, Molise.

⁴⁷ Lombardia, Campania, Molise, Lazio.

⁴⁸ In queste affermazioni, peraltro, sembrerebbe configurato il contrasto con l'art. 1 Cost., non invocato come parametro.

⁴⁹ Veneto, Friuli-Venezia Giulia. La Regione Molise sostiene che un organo di secondo grado costituisce una rappresentanza frazionata del territorio, per cui ne verrebbe meno la gestione globale e totale.

⁵⁰ Friuli-Venezia Giulia.

⁵¹ Nel ricorso della Regione Veneto viene richiamata la sentenza Corte cost. 165/2002 secondo cui "si deve in proposito osservare che il legame Parlamento-sovrani   popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza". E ancora: "Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse [le idee sulla democrazia, sulla sovranit   popolare e sul principio autonomistico] ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranit   popolare".

La conseguenza della perdita di autonomia viene individuata nella subordinazione della Provincia ai Comuni, di cui diventerebbe diretta emanazione, e la conseguente diminuzione dell'influenza dell'ente sul territorio provinciale globalmente inteso⁵².

Quanto alla ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, viene ricordato che l'alterazione della struttura essenziale e costitutiva di uno degli enti che compongono il sistema delle autonomie territoriali si rifletterebbe inevitabilmente sugli altri, menomandone, di riflesso, la sfera di competenza⁵³.

Inoltre, la non immediata operatività del procedimento elettorale (la definizione delle cui modalità è, infatti, rinviata ad una futura legge dello Stato) creerebbe notevoli margini di indeterminazione, ponendosi in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3)⁵⁴: in particolare, l'individuazione di un numero massimo di consiglieri viene ritenuto non compatibile con una adeguata rappresentanza del territorio provinciale⁵⁵ ed è ravvisato un contrasto con l'art. 14, l. 400/88, anche se non pare possibile configurarlo quale norma interposta⁵⁶ (rispetto all'art. 72, co. 4).

2.4. Le modalità di elezione del Presidente della Provincia (art. 23, co. 17, l. n. 214/2011)

Contestazioni analoghe a quelle previste per la soppressione della Giunta e per la trasformazione della Provincia in ente di secondo grado, derivanti dalla limitazione della possibilità di espressione della sovranità popolare⁵⁷, vengono riproposte per la disposizione che impone l'elezione del Presidente della Provincia da parte dei consiglieri provinciali⁵⁸, tornando quindi al sistema precedente alla riforma introdotta con la legge n. 81/93 e confluita nel d. lgs. n. 267/2000, cd. T.u.e.l.

La materia sarebbe solo "apparentemente riconducibile alle competenze della legislazione statale", violando in realtà l'art. 3 per irragionevolezza, nonché gli artt. 5 e 114 Cost., per illegittimità costituzionale derivata, dovuta alle modalità con cui è costituito il Consiglio provinciale chiamato a effettuare l'elezione⁵⁹.

Come per la disposizione sull'elezione dei membri del Consiglio, anche quella sul Presidente della Provincia verrebbe ad avere una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, che ne risulterebbe parimenti menomata⁶⁰.

Si contesta nuovamente che tali novazioni avrebbe l'effetto di delegittimare i relativi organi, 'demansionando' e svilendo il ruolo e la natura stessa delle Province, in contrasto con la Carta europea delle autonomie locali.

Peraltro, nel disegno di legge per l'elezione del Presidente e dei consiglieri Provinciali, questa disposizione, che in caso di approvazione si porrebbe quale *jus superveniens*, è stata sostituita prevedendo una loro elezione da parte di sindaci e consiglieri dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale.

Dalle rispettive Regioni vengono poi invocati quali parametri l'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna⁶¹ e gli artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e del d. lgs. 9/1997.

2.5. Il trasferimento delle funzioni provinciali (art. 23, co. 18, l. n. 214/2011)

⁵² Molise.

⁵³ Veneto, che richiama la sentenza Corte cost. 343/1991.

⁵⁴ Lazio.

⁵⁵ Friuli-Venezia Giulia.

⁵⁶ Molise.

⁵⁷ Molise, Lazio.

⁵⁸ Si tratta di una disposizione, impugnata da tutte le Regioni, secondo cui *Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio Provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al co. 16.*

⁵⁹ Veneto.

⁶⁰ Veneto.

⁶¹ L. cost. n. 3 del 1948.

Una disposizione-chiave, oggetto di impugnativa in tutti i ricorsi, è quella che prevede il trasferimento delle funzioni provinciali ai Comuni, da parte dello Stato e delle Regioni, salvo acquisizione di queste ultime per assicurarne l'esercizio unitario⁶².

I parametri indicati sono gli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120, 138 Cost., oltre all'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna e agli artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (oltre al d. lgs. 9/1997).

La disposizione determinerebbe una palese violazione del riparto delle competenze legislative esclusive, residuali e concorrenti delle Regioni, nonché della stessa potestà regolamentare, trattandosi di una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali⁶³, in violazione dell'art. 117, in combinato disposto con gli artt. 5 e 114 Cost.⁶⁴.

Questa disposizione dall'effetto "dirompente"⁶⁵, violerebbe poi gli artt. 118, co. 1 e 2, e 120 Cost., in quanto escluderebbe che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione si possano attuare al di fuori del mero coordinamento⁶⁶.

Non potendo declinare funzioni a favore delle Province, la Regione ne risulterebbe indebitamente limitata nella propria competenza e autonomia organizzativa, funzionale ma anche finanziaria⁶⁷, in contrasto con l'art. 119 Cost.: se, infatti, la Regione volesse assumere un ruolo maggiormente incentrato sullo svolgimento delle funzioni legislative e meno su quello della gestione delle funzioni amministrative non potrebbe più valorizzare il ruolo delle Province, nonostante i principi di adeguatezza e di differenziazione lo consentano⁶⁸. Così, la norma impugnata tenderebbe a favorire la concentrazione delle funzioni amministrative attive nella Regione, inducendo un centralismo regionale, senza più permettere lo sviluppo di un regionalismo attuativo del principio di sussidiarietà verticale e menomando, altresì, l'autonomia statutaria, che ben potrebbe configurare l'ente Regione come organo più di legislazione e di indirizzo che di amministrazione diretta⁶⁹.

Inoltre, la predetta disposizione verrebbe a menomare la Regione nei suoi rapporti con gli enti locali, privandola di un interlocutore istituzionale direttamente rappresentativo della popolazione cui poter affidare la gestione di funzioni amministrative⁷⁰.

L'illegittimità costituzionale sarebbe "tanto più grave e manifesta" in quanto in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale, la

⁶² *Fatte salve le funzioni di cui al co. 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.*

⁶³ Campania, Lombardia che richiama la sent. 361/2010.

⁶⁴ Piemonte.

⁶⁵ Piemonte.

⁶⁶ Lazio, Piemonte, Veneto, Molise.

⁶⁷ Campania, Lombardia.

⁶⁸ Veneto, Lazio, Campania, Lombardia: è segnalata come illegittima l'invasione delle attribuzioni delle Regioni, nella misura in cui limita la loro autonomia circa la determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza. Così anche Molise.

⁶⁹ La Regione Veneto, nel motivare il forte centralismo regionale in contrasto all'assetto delineato in Costituzione, richiama la giurisprudenza costituzionale che ha valorizzato l'intento "di assicurare un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà locali, sia allo scopo di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, ripetitiva di quella dell'amministrazione statale accentrata che, appunto, con l'ordinamento regionale e con la sua ulteriore articolazione a livello locale, la Costituzione tende a superare" (Corte cost. 343/1991); similmente Lazio.

⁷⁰ La Regione Veneto segnala in particolare l'effetto in contesti nei quali il tessuto territoriale è costituito da Comuni di piccole o piccolissime dimensioni (ad esempio, in Veneto il 54% dei Comuni è sotto i 5.000 abitanti); similmente, Molise.

disposizione prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale – per giunta di carattere legislativo – non previsto dalla Costituzione⁷¹.

L'art. 120, co. 2, infatti, soltanto in casi tassativi ammette l'intervento del Governo⁷², per cui non sembra si possa invocare l'unica ipotesi riferibile al caso di specie (ovvero l'esigenza di tutelare l'unità giuridica o economica), risultando quindi priva della "copertura costituzionale"⁷³ l'integrazione, tramite legge ordinaria, di una nuova fattispecie di potere sostitutivo straordinario. Al contempo, lo stesso rinvio all'art. 8, l. n. 131/2003 sarebbe irragionevole, dal momento che la procedura indicata nel co. 18 dell' art. 23 è diversa da quella più concertativa in esso contenuta⁷⁴, ponendosi in violazione del principio di leale collaborazione. Gli interventi governativi previsti dall'art. 120 Cost. hanno infatti «carattere straordinario e aggiuntivo», riferendosi «a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica»⁷⁵ e devono assicurare idonee garanzie partecipative agli enti, in coerenza con il principio di leale collaborazione e con la garanzia dell'autonomia regionale⁷⁶.

A parere delle Regioni, la strada da seguire avrebbe potuto essere quella (indicata dall'UPI, Unione delle Province italiane, con un ordine del giorno del 7.12.2011) di condividere anche con le Province e i Comuni una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

In via ulteriore, l'acquisizione delle funzioni da parte delle Regioni violerebbe l'art. 118 Cost. in quanto introdurrebbe nell'ordinamento un *tertium genus* rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni o al mantenimento di funzioni in capo alle Regioni stesse⁷⁷, con una lesione dell'autonoma potestà regolamentare delle Province di cui all'art. 117, co. 6, Cost. e con l'imposizione di un modello di conferimento indifferenziato e generale (da attuarsi con legge regionale) che "indubbiamente" rappresenterebbe un'indebita compressione delle prerogative regionali anche in relazione all'art. 118 Cost. e all'art. 119 quanto alla correlata autonomia finanziaria⁷⁸.

Il "collante" addotto per giustificare la pervasività dell'intervento statale, ovvero l'urgenza di emanare disposizioni per "la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", non sarebbe perseguibile tramite la norma impugnata che non solo non verrebbe a razionalizzare l'esercizio delle funzioni amministrative, ma nemmeno produrrebbe risparmio di spesa o comunque lo realizzerebbe in termini sproporzionati rispetto alle conseguenze sulle garanzie costituzionali⁷⁹.

Viene poi segnalata l'incostituzionalità in riferimento all'art. 138 Cost., in quanto, si sostiene, l'assetto istituzionale della Repubblica non può essere ridiscusso da una legge ordinaria, perché la sua architettura complessiva trova disciplina esclusivamente in norme di rango costituzionale – artt. 114, 117, 118, 119 Cost. – inaccessibili alle fonti primarie⁸⁰.

⁷¹ Campania, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, che fa derivare l'illegittimità del co. 18, come pure del 19, in via consequenziale dall'illegittimità del co. 14 di cui rappresentano attuazione.

⁷² Secondo l'art. 120, co. 2 Cost., "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione."

⁷³ Lazio, Campania, Lombardia.

⁷⁴ Veneto. Similmente Piemonte e Lazio.

⁷⁵ Campania, Lombardia che richiama Corte cost. 43/2004.

⁷⁶ Campania, Lombardia che richiama la giurisprudenza costituzionale sul punto: Corte cost. 2/2010, 383/2005, 240/2004, 43/2004, ord 53/2003, 416/1995, 338/1989, 177/1988, 153/1986.

⁷⁷ Lazio.

⁷⁸ Piemonte, Friuli-Venezia Giulia.

⁷⁹ Molise, Piemonte.

⁸⁰ Campania, Lombardia.

Il trasferimento delle funzioni è stato interessato dall'art. 17, del d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012: questo ha individuato le funzioni provinciali⁸¹ e disposto il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative provinciali conferite con legge dello Stato e di competenza legislativa esclusiva, facendo salve le funzioni di indirizzo e coordinamento. L'individuazione delle funzioni verrà effettuata entro sessanta giorni dall'approvazione del decreto legge e previa intesa con la conferenza Stato-Città e autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del ministro dell'interno, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e con il ministro dell'economia e finanze.

2.6. Il trasferimento delle risorse umane, finanziarie, strumentali (art. 23, co. 19, l. n. 214/2011)

L'illegittimità costituzionale della disposizione che prevede il trasferimento delle risorse umane, finanziarie, strumentali⁸², viene sostenuta rispetto agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 Cost., oltre che dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna e artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (in aggiunta al d. lgs. n. 9/1997).

Il contrasto con l'art. 114 Cost. risiederebbe nella violazione dell'autonomia statutaria e organizzativa delle Province, enti costitutivi della Repubblica, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione⁸³ e del principio democratico su cui lo Stato non potrebbe intervenire.

Vi sarebbe poi un contrasto con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, co. 6 Cost.⁸⁴.

Inoltre la supposta violazione dell'"autonomia finanziaria di entrata e di spesa" e il venir meno della facoltà di disporre di "risorse autonome" – posto che alle Province è sottratto il potere di stabilire e applicare "tributi e entrate proprie in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" – viene a concretizzare una violazione dell'art. 119 Cost.⁸⁵; la violazione sarebbe inoltre ravvisata rispetto alle "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", all'esistenza di un "fondo perequativo", alla condizione per cui queste fonti tributarie "consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", al fatto che solo per rimuovere particolari squilibri o per "scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" allo Stato sarebbe consentito tornare a una finanza di trasferimento⁸⁶. Tutto ciò, avendo un effetto "totalmente deresponsabilizzante sul piano fiscale (lo Stato e la Regione trasferiscono e la Provincia spende)", si porrebbe in chiara e netta antitesi con l'obiettivo di razionalizzare la spesa⁸⁷.

⁸¹ V. art. 17, co. 10, secondo cui sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; *b-bis* programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado. Al co. 11 si afferma che "Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione".

⁸² Si tratta di una disposizione, impugnata da tutte le Regioni, secondo cui *Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della Provincia.*

⁸³ Lazio, Campania, Lombardia, Molise.

⁸⁴ Campania, Lombardia.

⁸⁵ Molise.

⁸⁶ Veneto, Molise.

⁸⁷ Molise.

Richiamando la giurisprudenza costituzionale sul punto⁸⁸, è da evidenziare la contraddittorietà che deriverebbe dalle recenti riforme in materia di autonomia finanziaria, attuate con il d. lgs. n. 68/2011 e prima ancora dal cd. federalismo fiscale, l. n. 42/2009.

Inoltre, e in contrasto anche con il criterio di ragionevolezza⁸⁹, non sarebbe chiaro come, a fronte del forte ridimensionamento delle funzioni provinciali, sarebbe possibile gestire il passaggio sul piano del finanziamento⁹⁰.

Peraltro, la violazione dell'art. 119 Cost. emergerebbe anche sotto lo speculare profilo del mancato rispetto dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta da questa disposizione: il comma 19 dell'art. 23 sarebbe configurabile quale principio statale di coordinamento della finanza pubblica che impone alle leggi regionali di riallocare funzioni, a mezzo dell'introduzione di un sistema di finanza derivata, sia con riguardo alle funzioni residuali delle Province, sia con riguardo a quelle assegnate ai Comuni.

In sintesi, l'esiguità delle risorse riconosciute (funzionali solo a garantire il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi) sarebbe difficilmente compatibile con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione⁹¹.

Viene poi richiamata l'illegittimità consequenziale della disposizione in esame come conseguenza delle medesime censure di illegittimità segnalate relativamente al co. 18⁹².

Nei ricorsi si trova traccia della considerazione, affermata ma non dimostrata, per cui il trasferimento del personale nei ruoli regionali determinerebbe un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili, aspetto "tra i più rilevanti e del tutto sottaciuti dalla riforma (...) che assumerà toni necessariamente problematici"⁹³.

Sul punto si segnala la difficoltà nel comprendere il motivo dell'enfasi posta su questi aspetti che appaiono più profili applicativi, magari anche problematici, ma sicuramente non attinenti alla questione di costituzionalità.

Ad ogni modo, non appare scontato che il personale transiti nei ruoli regionali, potendo restare alle Province, per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento, o essere trasferito ai Comuni⁹⁴.

Parimenti non sembra emergere con chiarezza la ragione dell'asserito carattere di conflittualità del trasferimento del personale, quando da sempre, parallelamente al riassetto delle funzioni (ad esempio, già a seguito del d.P.R. n. 616/77, ma ancora di più a seguito della legislazione regionale attuativa delle riforme Bassanini e in particolare del d. lgs. n. 112/98), vi sono stati ingenti trasferimenti di personale.

Se la questione è relativa ad un soprannumero di dipendenti, una soluzione percorribile potrebbe essere, ad esempio, quella del *turn over*, con il blocco delle assunzioni e l'applicazione delle procedure di mobilità, peraltro già possibili con il cd. "Decreto Brunetta"⁹⁵, come pure del cd. prepensionamento, analogamente a quanto accade nel settore privato ed in ossequio all'equiparazione del lavoro pubblico alle regole del lavoro privato (già consolidata a partire dall'introduzione del d.lgs. n. 165/2001, di riforma del cd. Testo unico sul pubblico impiego, d. lgs. n. 29/93).

⁸⁸ Corte cost. 370/2003, dove si precisa "la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni o degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 Cost. espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali", ma anche più di recente, Corte cost. 16 e 37/2004 e 102/2008.

⁸⁹ Evidenziato anche da Campania e Lombardia.

⁹⁰ La Regione Veneto sottolinea che passerebbe da un finanziamento che supera i dieci miliardi di euro (derivante dalle funzioni di amministrazione attiva, come ad esempio quelle attinenti alle strade) a quello molto ben più limitato per mere "funzioni di supporto di segreteria per l'operatività degli organi Provinciali".

⁹¹ Veneto.

⁹² Lazio.

⁹³ Lombardia e Campania, ma analogamente Veneto.

⁹⁴ Sarebbe pure pensabile la creazione di un ruolo transitorio per i dipendenti provinciali.

⁹⁵ D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha modificato l'art. 30, rubricato "Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse", del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di disciplina del Pubblico impiego.

Anche sul punto è intervenuto il d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012, che all'art. 17, co. 8 ha fissato in cento ottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto il termine entro cui provvedere all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni e al trasferimento ai comuni interessati.

2.7. La decorrenza dei nuovi organi (art. 23, co. 20, l. 214/2011)

La previsione di un commissariamento delle Province i cui organi erano in scadenza nel 2012 e la conservazione degli organi delle altre province fino alla naturale scadenza⁹⁶ sarebbe illegittima in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 114 Cost., oltre all'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna.

In prima battuta, viene segnalata la non conformità della disposizione al criterio di ragionevolezza (art. 3 Cost.⁹⁷), in quanto l'istituto del commissariamento riguarda ipotesi e ambiti assai differenti da quelli in esame⁹⁸, certamente non del tutto assimilabili all'ipotesi di scioglimento imputabile alla mera volontà legislativa di riordino dell'ente Provincia⁹⁹, considerando peraltro come si subordina il venir meno degli organi attuali alla successiva legge statale di disciplina delle modalità di elezione degli stessi, dando vita ad una ipotesi di eccesso di potere legislativo.

Il legislatore ha ritenuto di rinviare alla disposizione che prescrive lo scioglimento quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi, ma i casi in cui ciò è possibile sono riferiti a precise e circoscritte ipotesi: a) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia; b) dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia; c) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentate, della metà più uno dei membri assegnati; d) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del Consiglio¹⁰⁰.

Questo aspetto appare di interesse in quanto pone in luce l'assoluta straordinarietà della vicenda che, a parere della dottrina¹⁰¹, è stata "utilizzata" per introdurre una modifica sugli assetti istituzionali delle autonomie locali, ma che forse è da ricondurre anche all'assenza

⁹⁶ Agli organi Provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi Provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente co., si procede all'elezione dei nuovi organi Provinciali di cui ai commi 16 e 17.

⁹⁷ Veneto, Lazio, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali alla legislazione attuativa e che aggiunge la violazione dei principi della Carta europea delle autonomie locali.

⁹⁸ Il Commissariamento è infatti previsto dall'art. 141 Tuel in casi patologici, ovvero quando un Consiglio provinciale compia atti contrari alla Costituzione, per gravi motivi di ordine pubblico, per gravi e persistenti violazioni di legge o quando non sia approvato nei termini il bilancio. In questi casi, in cui la sospensione del potere dei soggetti democraticamente eletti fonda la propria *ratio* nella gravità degli eventi, i consigli Provinciali vengono sciolti con d.P.R., su proposta del Ministro dell'interno e con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

⁹⁹ Veneto.

¹⁰⁰ Art. 141, rubricato Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e Provinciali.

¹⁰¹ P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, F. FABRIZZI, *Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle Province*, in www.federalismi.it, 16/2011 e F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto legge "Salva Italia"*, in www.federalismi.it, 24/2011.

di alternative percorribili¹⁰² atte a disciplinare un caso non prevedibile né previsto nella legislazione sulle autonomie locali.

3. I profili di illegittimità costituzionale: considerazioni generali

Dovendo ripercorrere le principali argomentazioni giuridiche presenti nei ricorsi, viene in causa, in primo luogo, la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia dall'impianto delineato dalla riforma del Titolo V¹⁰³. Questa viene dedotta come conseguenza del "declassamento"¹⁰⁴, ovvero della trasformazione della Provincia in ente di secondo grado, che disconoscerebbe la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetterebbe una sfera di poteri e competenze modificabili soltanto attraverso una revisione costituzionale e si porrebbe in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria e con la riserva di potere regolamentare riconosciuta dall'art. 117, co. 6 Cost¹⁰⁵.

Il principio democratico, che si accompagna al principio autonomistico, non consentirebbe allo Stato di intervenire, anche in caso di esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), in materia di legislazione elettorale e organi di governo di Comuni e Province¹⁰⁶. Il sistema policentrico delineato dalla riforma del Titolo V, "costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente", che a loro volta costituiscono un sistema interistituzionale "a rete", in cui tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica prevista e tutelata dalla Costituzione¹⁰⁷, ne risulterebbe infatti violato.

Se, prima del 2001, alla Provincia poteva attribuirsi la sola qualifica di "ente costituzionalmente rilevante", oggi essa è senza dubbio un "ente costituzionale"¹⁰⁸; sul punto, è da notare, peraltro, come questo sia vero anche per le città metropolitane che però solo recentemente hanno visto l'avvio di un percorso di attuazione¹⁰⁹, ferma restando la differenza tra mancata attuazione di una istituzione e "retro-cessione" dopo l'intervenuta attuazione.

Ad ogni modo, viene sostenuto che neppure il legislatore costituzionale potrebbe modificare la "natura" degli organi costitutivi la Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità ed equiordinati allo Stato¹¹⁰, assegnando in tal senso alla struttura delle Province una forza passiva tale da non rendere configurabile alcuna modifica neppure da parte del legislatore costituzionale.

Al *vulnus* alla forma di Stato prevista in Costituzione¹¹¹ si accompagnerebbe anche una violazione dei principi generali dell'ordinamento sulla disciplina degli enti locali, tuttavia,

¹⁰² Si veda la conclusione di B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *www.federalismi.it*, 2012, 2, che ritenevano opportuno procedere alla nomina dei Presidenti in carica quali commissari prefettizi, aspetto che però avrebbe potuto consentire di superare il limite di due mandati consecutivi stabilito dal d. lgs. 267/2000, art. 51, qualora un Presidente fosse già al secondo mandato e che in generale sembra presentare le medesime perplessità in ordine alla lamentata lesione della democraticità dell'individuazione del vertice politico.

¹⁰³ Molise, Campania, Lombardia.

¹⁰⁴ Molise.

¹⁰⁵ Campania, Lombardia.

¹⁰⁶ Campania, Lombardia.

¹⁰⁷ Veneto, Campania, Lombardia.

¹⁰⁸ Campania, Lombardia.

¹⁰⁹ V. l. 135/2012, art. 18.

¹¹⁰ Campania, Lombardia secondo cui il principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5 Cost. fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e pertanto la sua eliminazione non sarebbe nella disponibilità neppure del revisore costituzionale. Si richiama la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 106/2002).

¹¹¹ Lazio, Campania, Lombardia.

posto che queste disposizioni non sono costituzionalizzate¹¹², non sembrerebbe potersi riconoscere un rilievo nell'analisi della questione.

Il contrasto con gli artt. 114, 117, 118, 119 Cost. emergerebbe rispetto alla riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province, già di per sé limitativa alla spoliazione delle funzioni conferite dalla Costituzione¹¹³. Richiamando sul punto la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto l'"esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost."¹¹⁴, si è sostenuto il contrasto della riorganizzazione delle funzioni amministrative proprie con l'art. 118, co. 2, Cost.

Peraltro la radicale modifica di funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle Province determinerebbe un grave vizio di irragionevolezza, arbitrarietà e incongruità, in contrasto con l'art. 3 Cost.¹¹⁵, nonché in riferimento agli artt. 1, 5 e 138 Cost., anche sotto il profilo della violazione dell'unità della Repubblica e del principio democratico, del riconoscimento e promozione delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, nonché del procedimento di revisione della Costituzione¹¹⁶.

Assumendo che la riforma introduce una modifica alla Costituzione e ricordando la giurisprudenza che ha confermato la possibilità di utilizzare quale parametro l'art. 138 Cost.¹¹⁷, si sostiene che sarebbe stata necessaria una legge di rango costituzionale¹¹⁸.

In relazione all'art. 5 Cost., viene segnalata la grave compromissione anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa e con una complessiva complicazione del sistema istituzionale¹¹⁹.

Nei ricorsi viene, infine, dato rilievo al carattere del tutto insufficiente e inadeguato allo scopo delle misure adottate, le quali pretenderebbero di varare una riforma sistemica attraverso una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le Province quali enti autonomi di gestione delle funzioni amministrative regionali, non anche quali ambiti di articolazione periferica dello Stato¹²⁰.

La Provincia verrebbe a perdere il carattere di ente esponenziale della collettività locale e attuatore dei principi riconosciuti alla Regione, in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale secondo cui non devono essere violate le sfere di attribuzione garantite alla Regione (quale organo legislativo e di indirizzo), ma anche, a livello di principio, alle Province (ente a rilevanza costituzionale, ex art. 114 Cost.) e necessitate nel riparto attuativo dei rapporti Stato-Regione-Enti Locali, cui è devoluta anche l'attuazione delle competenze legislative dello Stato¹²¹.

A queste ultime considerazioni, si sarebbe forse potuto riconoscere un maggiore spazio argomentando, in sede di ricorso, in relazione alla irragionevolezza della misura, profilo

¹¹² Lazio, Molise, secondo cui le funzioni, l'assetto e i compiti delle Province rientrano nelle statuizioni legislative del d. lgs. 267/2000 che, all'art. 1, comma 4, espressamente dispone che "trattasi di legge rinforzata, ai sensi dell'art. 128 Cost.". Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui i principi di valorizzazione e promozione delle autonomie locali, di cui al TUEL, in attuazione dell'art. 5 Cost., fa ritenere che la normativa sull'Ente Locale opera a un livello superiore della stessa formazione statale (Corte Cost. 30/1959 e 13/1974).

¹¹³ Campania, Lombardia.

¹¹⁴ Campania, Lombardia, che richiama Corte cost. 238 e 286/2007.

¹¹⁵ Campania, Lombardia ricorda che il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non si sottrae al controllo sulla ragionevolezza in relazione alle finalità perseguite (v. Corte cost. 148/2009), dovendosi verificare che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost. 326/2008) e che gli strumenti normativi appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost. 452/2007, 274 e 14/2004), in quanto «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. 345/2004).

¹¹⁶ Es. Molise.

¹¹⁷ Campania, Lombardia, che richiamano Corte cost. 262/2009 e 23/2011.

¹¹⁸ Veneto.

¹¹⁹ Molise, Veneto, Lombardia, Campania.

¹²⁰ Lombardia, Campania.

¹²¹ Molise, che richiama Corte Cost. 261/2011.

che invece è stato prospettato in termini sfumati, facendosi piuttosto riferimento ad una violazione generica di principi generali.

Andando oltre, le disposizioni impugnate violerebbero il riparto di competenze Stato-Regioni, delineato dall'art. 117 Cost., in ordine al forzato conferimento delle funzioni amministrative a un ente defunzionalizzato e depotenziato. Peraltro, sul punto viene pure segnalata la contraddizione per cui, continuando ad esistere le Province, appare non chiaro il motivo per cui le Regioni non potrebbero autonomamente decidere di conferire loro altre funzioni, a nulla rilevando la riserva ex art. 117, co. 2, lett. p)¹²².

In via ulteriore, la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione¹²³ e delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, nonché della stessa potestà regolamentare sarebbe l'effetto dell'obbligo di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di tenere per sé quelle volte ad assicurare l'esercizio unitario.

Viene infine segnalata la violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 120 Cost. e degli artt. 3, 77 e 97 Cost., anche sotto il profilo della leale collaborazione: il processo di riforma delle Province avrebbe dovuto essere progettato insieme con gli Enti territoriali e attuato con strumenti giuridici appropriati, così da garantire un più efficiente modello organizzativo e una migliore allocazione delle risorse, con effettiva riduzione dei costi¹²⁴.

In proposito, va ricordato che la «leale cooperazione», da formula giurisprudenziale¹²⁵ è divenuta poi dato di diritto positivo, con l'art. 4, l. n. 59/1997, in cui figura tra i principi fondamentali elaborati per guidare il Governo nella stesura dei decreti legislativi che hanno compendiato la riforma cd. «Bassanini»¹²⁶; la Corte ha poi assunto la leale collaborazione quale parametro di giudizio e principio nella risoluzione di controversie sul riparto di competenze (es. Corte cost. n. 50/2005), da un lato, valorizzandolo rispetto alle funzioni amministrative, dall'altro minimizzandone la portata rispetto ai procedimenti legislativi¹²⁷, laddove non avrebbe vigenza un principio di una necessaria partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi riguardanti materia che interessano loro¹²⁸.

3.1. “Motivazioni” extragiuridiche: cenni

Pare utile riepilogare brevemente alcune considerazioni sull'impianto della riforma e sui suoi effetti che, se pure a carattere extra giuridico, trovano ampio spazio nei ricorsi, talvolta ripercorrendo anche l'evoluzione storica dell'ente Provincia e quasi sembrando su ciò fondare la presunta non compatibilità a Costituzione delle disposizioni¹²⁹.

¹²² Campania, Lombardia. Tuttavia, la stessa Corte costituzionale ha chiarito che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost. 43/2004).

¹²³ Veneto, Molise.

¹²⁴ Piemonte, Molise, Veneto.

¹²⁵ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

¹²⁶ V. ad esempio, l'art. 4, co. 3, 4 e 5, d.lgs. n. 267/2000 (norma che ricalca l'attuale art. 118 e, benché anteriore, sembra darvi esecuzione). Da quel momento, la legislazione ordinaria ricorre ancor più frequentemente alla locuzione o ad altre equivalenti. V. anche P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V* in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 294 e A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, nel medesimo volume (pp. 416 ss.).

¹²⁷ B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in M. DECARO, N. LUPO e G. RIVOCCHI (a cura di), *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Giappichelli, Torino, 2012, 180, che richiama la sent. 6/2004.

¹²⁸ Si vedano ad es. Corte cost. 196/2004; 181/2006; 272/2005; 50/2008, ma anche 219/2005; 88/2009; 330/2011; 33/2011.

¹²⁹ Lombardia, Campania.

Una delle “motivazioni” a supporto dell’incostituzionalità è rinvenuta nel fatto che la riforma, contrariamente all’obiettivo dichiarato, non si tradurrebbe in immediati e rilevanti risparmi di spesa¹³⁰; i quali, comunque incerti, si tradurrebbero in uno “spostamento” dei costi verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative provinciali¹³¹.

Ma su questo aspetto è dato spendere una rapida riflessione. Già la Relazione tecnica al testo del d.lgs. n. 201/2011 evidenziava non l’assenza di risparmi di spesa quanto a risorse umane, finanziarie e strumentali legati alle funzioni che si trasferiscono, ma bensì che questi “appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell’assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala”; sicchè, per conservare la correttezza e certezza dei bilanci e in mancanza di elementi per una loro realistica quantificazione, i prevedibili risparmi derivanti dalla riforma non sono perciò stati iscritti a bilancio¹³².

Ad ogni modo, viene ricordato che la Relazione di accompagnamento al testo del disegno di legge sulle modalità di elezione degli organi politici dell’ente stimava una riduzione del 50% dei cd. “costi della politica”, in conseguenza dell’azzeramento dell’organo esecutivo¹³³.

Nei ricorsi, non appare essere stato sufficientemente considerato che la riduzione dei costi si produrrà non *una tantum*, ma per sempre, e conseguentemente conterrà gli importi normalmente destinati alle strutture di *staff* dell’organo esecutivo, che potranno essere diversamente e più efficientemente reimpiegate, nonché i costi per le attività che non rientrano fra le funzioni istituzionali dell’ente locale. Accanto a questi, va comunque considerato il contenimento delle spese indirette, di amministrazione, controllo e politiche, da ricondurre alla riduzione dei processi decisionali e burocratici, che porterà con sé una diminuzione dei tempi decisionali.

Pare comunque di dover segnalare come contraddittoria la denunciata incostituzionalità per l’assenza di risparmi di spesa dichiarati, laddove, invece, sembrerebbe potersi ribadire che se le disposizioni impugnate fossero incostituzionali, a nulla dovrebbe valere il conseguente risparmio di spesa, a meno di non ricondurlo all’incoerenza, profilo sfumato nei ricorsi.

Viene poi segnalato che la riforma, “affetta” da grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale¹³⁴, sarebbe potenzialmente idonea a creare gravissime difficoltà applicative e ripercussioni in ordine alla gestione delle aree vaste¹³⁵. Rispetto a quest’ultimo profilo, viene evidenziata l’assenza “di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddica l’appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste” e di dati empirici, così come l’assenza di indicatori obiettivi di *performance* negativa a giustificazione della riforma: al contrario, si segnala la necessità di un livello amministrativo intermedio fra Regione e Comuni quanto meno in alcuni ambiti, con il rischio, nel caso di riallocazione ai Comuni di “limiti di capacità

¹³⁰ Veneto, Piemonte, Campania, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia.

¹³¹ Campania, Lombardia.

¹³² Come peraltro emerge dai dati dello studio “Una proposta per il riassetto delle Province” della Università Bocconi, curato da L. Senn e Roberto Zucchetti.

¹³³ In totale, passerebbero da 318 milioni di euro a 707 mila euro, considerando anche i risparmi derivanti dalla riduzione dell’organo assembleare.

Uno studio condotto dall’Istituto Bruno Leoni ha stimato l’ammontare dei possibili risparmi derivanti dall’eliminazione delle Province intorno a 2 miliardi di euro. A. GIURICIN, *Province: non accorpare ma abolire*, in *IBL Focus*, 187, 24 agosto 2001, in www.brunoleoni.it. Lo studio stima che grazie alle economie di scala che verrebbero a prodursi accorpando le diverse funzioni, si potrebbero ottenere risparmi per un miliardo di euro, ai quali è necessario aggiungere i 140 milioni di euro che rappresentano il costo politico delle Province. A seguito della soppressione dell’organo esecutivo e della riforma dell’organo assembleare, sarebbero infatti 3.320 le cariche politiche eliminate, rispettivamente 2.507 consiglieri e 706 assessori provinciali.

¹³⁴ Campania, Lombardia.

¹³⁵ Veneto, Campania, Lombardia.

operativa in area vasta” e in caso di passaggio alle Regioni, di “elefantiasi dell’istituzione regionale”¹³⁶.

Anche a questo aspetto, non motivato nei termini dell’incoerenza del provvedimento e dell’irragionevolezza, non sembra di doversi riconoscere un rilievo nell’esame della questione di costituzionalità, trattandosi di un’affermazione ipotetica e assertiva, peraltro contraddetta dalla sicura permanenza dell’ente Provincia, riformato, ma non soppresso.

In termini nuovamente contraddittori, viene poi lamentata l’assenza nei Comuni di “capacità tecniche, culturali e di *know-how* richieste per affrontare correttamente e in modo efficiente i temi di area vasta”¹³⁷, aspetto che non pare ragionevolmente potersi considerare un elemento a supporto della illegittimità costituzionale, atteso peraltro che le risorse umane (la cui diversa formazione e capacità è comunque da dimostrare) potranno essere trasferite sulla base della riallocazione delle funzioni senza alcuna dispersione di saperi e conoscenze.

Altra premessa ricorrente nei ricorsi è che la riforma “non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza”, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal co. 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l’operatività degli organi della Provincia di cui al co. 19)¹³⁸. Questa affermazione, non motivata né ricondotta al profilo dell’irragionevolezza, ma apoditticamente riportata, non sembrerebbe poter essere considerata in sede di giudizio di costituzionalità, essendo ascrivibile all’ambito dell’extra-giuridico, senza riscontro nella realtà.

È da segnalare una ulteriore argomentazione che scorre sotterranea ai ricorsi, ovvero la soppressione *de facto* dell’ente di area vasta, assunta quale dichiarato “punto d’arrivo” del complessivo programma di riforma¹³⁹. Ma come sembra evidente, la questione all’esame della Corte riguarda la modifica della forma di governo dell’ente, la riorganizzazione delle funzioni, la modifica del sistema elettorale del Presidente e del Consiglio, non invece la soppressione della Provincia come ente¹⁴⁰.

Viene anche riconosciuto uno spazio ad un’altra argomentazione che sembra avere carattere extra giuridico, ovvero la permanenza e la piena operatività del livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditorati scolastici, delle Soprintendenze per i beni culturali), che tuttavia appare più un effetto che non una causa dell’esistenza dell’ente Provincia, a nulla sembrando rilevare quale argomentazione a sostegno dell’incostituzionalità¹⁴¹; nello stesso senso sembra andare la considerazione per cui il livello provinciale è il riferimento organizzativo per numerose realtà economiche, sociali e culturali dello Stato.

In alcuni ricorsi si legge che la “resistenza” dimostrata dall’ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione “deve evidentemente trovare una

¹³⁶ Campania, Lombardia.

¹³⁷ Campania, Lombardia.

¹³⁸ Campania, Lombardia.

¹³⁹ Molise, Lombardia, Campania, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia.

¹⁴⁰ Si veda il parere di Alberto Capotosti (in particolare il pt. 2, pubblicato nell’ambito del *Dossier sul riordino delle Province* disponibile in www.federalismi.it) in cui si afferma che l’art. 23 ha anticipato una sostanziale soppressione delle Province, in vista di quella formale, tanto che la rubrica originaria dell’art. 17, l. 125 del 2012, faceva riferimento alla “soppressione”, termine poi sostituito con “riordino”. Anche per Valerio Onida l’art. 23 rappresentava i prodromi di una soppressione delle Province (v. il parere pubblicato nel *Dossier* sopra citato), esprimendo un disegno di soppressione “surrettizia”.

¹⁴¹ Secondo il ricorso della Campania, Lombardia, sulla falsariga dell’amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di Commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse Regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata così come la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l’adozione del medesimo livell. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l’art. 2, co. 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta “prioritariamente” le Province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell’attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

spiegazione che non può essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello *status quo*. Al contrario, sembrerebbe poter ipotizzare che proprio l'inserimento di questa argomentazione evochi implicitamente il ruolo che le dinamiche contingenti possono aver avuto nel mantenimento dello *status quo*, non potendo condividersi che le motivazioni della persistente esistenza delle Province nell'ordinamento italiano risiedono "nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la Provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese"¹⁴². Oltre a trattarsi di un'argomentazione forse non adeguatamente motivata, si stenta a comprendere il rilievo che potrebbe essere riconosciuto nell'analisi delle questioni di costituzionalità. La conclusione per cui la Provincia costituisce il cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, nonché il riferimento territoriale per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità non interrotta dall'istituzione delle Regioni¹⁴³, oltre a non essere condivisibile (o comunque discutibile) nel merito, appare in contrasto con l'oggetto del ricorso, che riguarda la costituzionalità di una riforma delle funzioni e della forma di governo, non invece la soppressione dell'ente.

Alcuni ricorsi segnalano che le norme impugnate non consentirebbero un adattamento ai diversi contesti territoriali che, sul piano nazionale, presentano caratteristiche di profonda differenziazione¹⁴⁴, determinando significativi costi indiretti¹⁴⁵. Anche a questa argomentazione non può riconoscersi peso nell'esame della questione di costituzionalità; in realtà, la difforme omogeneità territoriale delle Province e lo scarso adattamento ai contesti territoriali, già presente, non ha finora impedito di gestire le attività di competenza differenziando l'organizzazione, per cui pare trattarsi di un'argomentazione di scarso peso nel contesto di cui si tratta.

Neppure motivato appare il rinvio a costi indiretti che si produrrebbero a causa di una diversità nei contesti territoriali, fermo restando che un rilievo di questi aspetti nell'analisi delle questioni di costituzionalità sarebbe comunque discutibile.

Da ultimo, non appare poi chiaro in che termini l'assenza di riferimenti alle partecipazioni societarie delle Province, assunta a dimostrazione dell'incongruità dell'intera riforma¹⁴⁶, possa riguardare la questione di costituzionalità.

3.2. Aspetti tecnico-processuali

I ricorsi presentano una diversa modalità di esposizione, talvolta partendo dall'analisi dei parametri di costituzionalità¹⁴⁷, talaltra più correttamente analizzando, per ogni singola disposizione, quali sono i parametri di cui si sostiene la violazione¹⁴⁸.

Questo elemento peraltro non pare possa essere ignorato dalla Corte, ricordando come, per giurisprudenza consolidata, anche la tecnica di redazione dei ricorsi possa determinare una pronuncia di inammissibilità.

La legittimazione ad impugnare, ex art. 127, co. 2 Cost., è fondata sulla lesione diretta subita dalle Regioni ad opera norme impugnate, ma anche sulla lesione delle prerogative costituzionali delle Province¹⁴⁹: a supporto viene richiamata la giurisprudenza costituzionale¹⁵⁰ che ha più volte ritenuto ammissibili, in sede di ricorso in via principale¹⁵¹,

¹⁴² Lombardia, Campania.

¹⁴³ Campania, Lombardia.

¹⁴⁴ Lombardia, Campania.

¹⁴⁵ Es. Veneto.

¹⁴⁶ Campania, Lombardia.

¹⁴⁷ Piemonte; analogamente Campania e Lombardia.

¹⁴⁸ Molise, Lazio, Veneto.

¹⁴⁹ Molise, Lazio, Campania, Lombardia, Veneto, Piemonte.

¹⁵⁰ 961/88; 303/203; 503/2000; 401/2007; 50/2004; 16/2010.

¹⁵¹ Vengono richiamate le sentenze nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009, 533/2002.

censure relative alla compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali istituiti dall'art. 114 Cost., cui è precluso il ricorso diretto e da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni¹⁵².

Nei ricorsi viene sostenuto che la riforma inciderebbe direttamente sulle competenze regionali, costringendo le Regioni – che hanno un interesse sostanziale alla permanenza dell'assetto istituzionale e territoriale, con le Province nell'attuale posizione istituzionale¹⁵³ – a riorganizzare l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie¹⁵⁴.

Deve rimarcarsi che, per giurisprudenza costante, i motivi di impugnazione vanno circoscritti alla lesione della sfera di competenza assegnata alle Regioni dalla Costituzione e da leggi costituzionali, restando da verificare la possibilità di impugnare leggi statali a difesa delle competenze degli enti locali, qualora ciò non violi la sfera di competenza regionale, alla luce della mancanza di interesse diretto di chi propone un'impugnativa e della non corrispondenza fra il soggetto titolare di un diritto che si afferma violato e il soggetto che propone il ricorso¹⁵⁵, tema su cui la Corte ha recentemente fornito una ricostruzione che può essere considerata una sorta di inquadramento teorico (Corte cost. 289/2009).

Da notare che la sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale è stata proposta dai Consigli delle Autonomie Locali alle rispettive Giunte Regionali¹⁵⁶, come consentito dall'art. 9, co. 2, l. cost. 3/2001, che ha modificato l'art. 32, l. 87/1953, qualora vi sia il sospetto di costituzionalità di disposizioni statali¹⁵⁷.

È poi da segnalare la richiesta di sospensione dell'esecuzione delle disposizioni impugnate¹⁵⁸, sulla base dell'art. 35, l. n. 87/53, così come sostituito dall'art. 9, co. 4, l. n. 131/2003, che lo consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini; le condizioni, nel caso in esame, sussisterebbero quanto ai termini imposti per il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, nonché delle funzioni¹⁵⁹ e al potenziale pregiudizio, grave e irreparabile, all'interesse pubblico e verso i diritti dei cittadini¹⁶⁰.

Ricordando come la richiesta di sospensione ha l'effetto di indurre un'accelerazione dei tempi del giudizio, deve tuttavia tenersi presente che la Corte ha avuto modo di dichiarare il non luogo a procedere sull'istanza di sospensione laddove i presupposti erano stati

¹⁵² Molise Lazio, Campania, Lombardia, Veneto, Piemonte che però ricorda l'indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale per cui le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

¹⁵³ Molise.

¹⁵⁴ Campania, Lombardia.

¹⁵⁵ A.M. BARONI, P. FALLETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà: quali prospettive per un accesso diretto alla Corte costituzionale?*, in M. DECARO, N. LUPO E G. RIVOCCHI (a cura di), *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Giappichelli Torino, 2012, 201 ss.

¹⁵⁶ Piemonte, Lazio, Campania, Lombardia. Nel ricorso della Regione Molise è segnalato che sono stati i due consigli provinciali a chiedere di impugnare il provvedimento.

¹⁵⁷ B. RANDAZZO, *La «manutenzione» del giudizio in via principale*, op.cit., 173.

¹⁵⁸ Veneto e Piemonte.

¹⁵⁹ Piemonte e Veneto che segnala come trattandosi di adempimenti che richiedono interventi sia legislativi che amministrativi complessi e onerosi anche sul piano finanziario ed organizzativo, con riflessi anche su migliaia di dipendenti, sarebbe all'interesse generale evitare l'avvio di un processo di tali dimensioni – che avrebbe effetti irreversibili sulle istituzioni, sui dipendenti, sulla vita dei cittadini – prima che ne sia approfonditamente valutata la compatibilità costituzionale.

¹⁶⁰ Veneto. Dalla riforma deriva l'immediata preclusione delle elezioni per il rinnovo dei consigli Provinciali sciolti o in scadenza, con l'effetto immediato di aver impedito l'indizione delle elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali in scadenza.

assertivamente prospettati, senza un'adeguata argomentazione (Corte cost. n. 245/2006)¹⁶¹, aspetti che sembrano marcare alcuni dei ricorsi.

3.3. La decretazione d'urgenza

Nei ricorsi è pure segnalata, ma senza particolare approfondimenti nel dimostrare l'evidente (poiché deve essere tale per essere rilevabile dalla Corte¹⁶²) assenza delle condizioni di necessità e urgenza: questa valutazione comunque appare complessa nel contesto di una manovra di per sé effettivamente urgente¹⁶³, che determinerebbe una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali della Regione, in quanto "di fatto modificativo della Costituzione"¹⁶⁴, creando inoltre squilibri e asimmetrie nel sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo e, a cascata, nei rapporti con i cittadini.

L'intervento da parte del Governo con una fonte *extra ordinem* sarebbe su una materia sottratta alla sua disponibilità anche dall'art. 15, l. n. 400/1988, che espressamente esclude le materie previste dall'art. 72, co. 4, Cost. (tra cui sono incluse le norme di carattere costituzionale o elettorale)¹⁶⁵.

L'assenza dei presupposti costituzionali della necessità e dell'urgenza renderebbe l'intera riforma incostituzionale, in quanto un intervento di carattere strutturale avrebbe richiesto l'ordinario procedimento legislativo¹⁶⁶.

La legittimazione della Regione nell'evocare il parametro ex art. 77 Cost. risiederebbe nel vincolo posto alla potestà legislativa regionale rispetto alla procedura accelerata di approvazione delle norme che ha impedito alla Regione di far valere il proprio punto di vista¹⁶⁷.

Sul punto, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la possibilità del ricorso per via principale da parte delle Regioni, anche per motivi attinenti alla violazione dei presupposti di necessità e urgenza¹⁶⁸.

I ricorsi non hanno invece approfondito un aspetto rilevante ovvero se il vizio (eventuale) del d.l. necessariamente affliggerebbe in quanto tale anche la legge di conversione che appare però ormai risolto dalla giurisprudenza post-2007¹⁶⁹.

4. Cenni conclusivi

Pure se il presente lavoro intenda principalmente offrire una prima sintesi dei ricorsi regionali alla Corte costituzionale in vista della trattazione delle questioni fissata per il prossimo 6 novembre¹⁷⁰, è comunque opportuno tentare di tracciare alcune brevi notazioni.

In prima battuta, sembrerebbe doversi identificare il presupposto di fondo della questione di costituzionalità nelle riforme avviate dagli anni '90, cui è seguita l'introduzione

¹⁶¹ B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, op. cit., 174-176.

¹⁶² V. Corte cost. 171/2007 (ma anche 29/95, 128/2008).

¹⁶³ V. il parere di Valerio Onida (disponibile in www.federalismi.it, nell'ambito del *Dossier sul riordino delle Province*) secondo cui nel caso in esame non sembrerebbe configurarsi una mancanza evidente dei presupposti di necessità e di urgenza, alla luce della straordinaria situazione di crisi economico-finanziaria e in vista del raggiungimento degli obiettivi di pareggio di bilancio.

¹⁶⁴ Piemonte.

¹⁶⁵ Es. Molise.

¹⁶⁶ Friuli-Venezia Giulia.

¹⁶⁷ Friuli-Venezia Giulia, che richiama Corte cost. 22/2012. Si veda anche la sentenza 52/2010.

¹⁶⁸ V. Corte cost. 303/2003 e 6/2004.

¹⁶⁹ V. Corte cost. 128/2008; v. anche 93/2011. Con sent. 22/2012, la Corte costituzionale ha ritenuto in contrasto con l'art. 77 Cost. la presenza di soggetti e finalità eterogenee in un unico atto normativo in ragione di presupposti anch'essi eterogenei.

¹⁷⁰ Per inciso, si specifica che nell'udienza del 6 novembre 2012 verranno trattati i ricorsi delle Regioni a Statuto ordinario.

dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, e concluse con la riforma del Titolo V.

In secondo luogo, dovrebbe forse considerarsi come, negando al legislatore il potere di procedere con un riassetto delle funzioni e della forma di governo delle autonomie locali, non si lascerebbe spazio ad una piena esplicazione della discrezionalità a questi riconosciuta nello svolgimento delle prerogative che la Costituzione gli riconosce in materia; infatti, è la stessa natura non immediatamente auto-applicativa dell'art. 118 Cost. che invoca l'intervento legislativo per l'allocatione delle funzioni tanto proprie quanto conferite¹⁷¹.

Il principio di sussidiarietà, che ha trovato la propria genesi come criterio di riparto delle funzioni amministrative, è stato utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale come lente attraverso la quale osservare le relazioni tra livelli di legislazione e di governo¹⁷². In questa prospettiva, non sembra irrilevante che l'efficienza dell'amministrazione pubblica e l'unità dell'ordinamento vengano assunti quali diritti dei cittadini, criterio-guida di una riforma dell'assetto delle autonomie locali, recuperando il principio di sussidiarietà in funzione di istanze unitarie, pure se ciò possa rappresentare un disconoscimento della sua genesi.

Posto che l'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, non appare con evidenza in che termini si concreti la lesione dell'autonomia dell'ente Provincia, né della Regione, segnalata in tutti i ricorsi.

Contrariamente a quanto affermato nelle impugnative, la riforma non determina una abolizione, né formale, né sostanziale, dell'ente, guardando ad un complessivo riassetto delle funzioni e, di conseguenza, delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) ad esso assegnate.

Quanto alla supposta necessità di intervento a livello costituzionale, si ricorda che la riforma Bassanini, a Costituzione invariata, aveva di fatto ridefinito l'assetto delle autonomie locali, poi solo successivamente costituzionalizzato dalla riforma del Titolo V. La normativa impugnata non impone alcunché, limitandosi a tracciare i binari di una successiva modifica, come peraltro avvenuto in occasione della citata Riforma cd. Bassanini, su cui nessuna Regione aveva sollevato questioni di legittimità trattandosi di una valorizzazione delle autonomie.

Il riassetto delle competenze è in fase di definizione, fermo restando che le funzioni amministrative proprie potrebbero comunque restare alla Provincia e posto che con il Decreto cd. "Salva Italia" il legislatore si è infatti limitato a tracciare un percorso entro i cui confini operare questo riassetto.

È certo che la via intrapresa ha segnato un punto di non ritorno nel mancato svolgimento delle elezioni di alcune province, ora commissariate¹⁷³, aspetto che ha reso forse ancora più pressante l'esigenza di definire con rapidità con quali limiti e modalità il legislatore intende organizzare il livello intermedio di amministrazione locale, venendo in causa la sottrazione del potere elettorale ai cittadini.

Recentemente, il percorso tracciato dalla Riforma è stato confermato dalla legge 135 del 2012 di conversione, con modifiche, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95: l'opera di riordino dell'ente Provincia viene finalizzata al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei funzionali al raggiungimento del pareggio di bilancio. Nel testo di legge vengono rinviati ad una deliberazione del Consiglio dei ministri i criteri di riordino e di fissazione dei requisiti minimi per l'esistenza delle province¹⁷⁴, basati su dimensione territoriale e popolazione residente. Al Consiglio delle autonomie locali o, in mancanza, all'organo di raccordo tra Regioni ed Enti locali è stata rimessa l'approvazione (entro

¹⁷¹ A.M. BARONI, P. FALLETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà*, op. cit., 198.

¹⁷² A.M. BARONI, P. FALLETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà*, op. cit., 196.

¹⁷³ Ancona, Belluno, Cagliari, Caltanissetta, Como, Genova, La Spezia, Ragusa e Vicenza.

¹⁷⁴ V. nota 14 del presente lavoro.

settanta giorni) di una ipotesi di riordino da inviare alla Regione (il giorno successivo)¹⁷⁵ che a sua volta l'ha trasmessa al Governo; è poi affermato che nei sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, le Province vengono riordinate sulla base delle proposte regionali.

Circa i presunti o mancati risparmi, sembra di dover ulteriormente ribadire come non si tratti di argomentazioni cui potrebbe essere riconosciuto un peso nell'analisi della questione di costituzionalità, trattandosi peraltro di affermazioni riportate con enfasi ma senza alcun riscontro pratico e concreto che ne dimostri la veridicità, la corrispondenza alla realtà e in assenza di un nesso con la questione di costituzionalità. Semmai, in senso contrario, va ricordato che i dati contenuti nella relazione al ddl di definizione dei criteri elettorali operano un riferimento certo all'ingente risparmio che si produrrebbe in conseguenza della riforma dell'ente.

Non è da sottovalutare che alcuni ricorsi, anche per l'imprecisa modalità espositiva¹⁷⁶, sembrano porsi quali "generiche doglianze", per le quali la Corte ha mostrato di orientarsi nei termini dell'inammissibilità¹⁷⁷. Riprendendo le affermazioni della giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 349/1999), le nuove Norme integrative hanno introdotto un requisito formale nuovo del ricorso ovvero l'illustrazione delle relative censure (art. 19), aprendo la via ad una pronuncia di inammissibilità per ricorsi ritenuti generici.

Com'è noto, il cd. *thema decidendum* deve essere identificato esattamente nel ricorso, indicando la norma oggetto, la (o le) norma(e) parametro, nonché i termini e i profili della questione; inoltre la motivazione addotta deve essere adeguata alla complessità della normativa oggetto di esame (Corte cost. 303/2003), portando con sé l'introduzione di un elemento relazionale che rischia di inserire la discrezionalità nell'applicazione dei criteri formali con cui valutare l'atto introduttivo: spetta infatti al Giudice costituzionale valutare una questione come "complessa" ed esigere un maggiore approfondimento della motivazione. Se è pur vero che traspare spesso dall'esame dei ricorsi una certa frettezza e trascuratezza argomentativa, è altrettanto evidente l'ampia discrezionalità che deriva alla Corte dalla subordinazione di ogni esame del ricorso ad un previo giudizio (non sindacabile) sulla complessità della questione. Peraltro, in alcuni casi, pur «etichettando» come succinta l'argomentazione, il collegio ha ritenuto comunque di entrare nel merito, non sussistendo dubbi sull'oggetto in contestazione (v. sentt. nn. 34 del 2004 e 159 del 2005), mentre in altri casi, che appaiono, per molti versi, assimilabili, la Corte ha deciso invece per l'inammissibilità¹⁷⁸.

I ricorsi omettono di approfondire alcuni aspetti quali ad esempio il venir meno del parallelismo rispetto alla forma di governo municipale che al contrario avrebbero potuto avere un rilievo ai fini di una valutazione sulla compatibilità costituzionale della riforma.

Da ultimo, sembra di dover puntualizzare un aspetto forse sottovalutato in alcune analisi e commenti ai tentativi di riforma dell'ente Provincia e che al contrario si ritiene dirimente.

Il richiamo ad elementi cui difficilmente potrebbe essere riconosciuto un peso nella questione di costituzionalità sembra attestare che la riforma delle Province – questione periodicamente presente nel dibattito italiano dall'entrata in vigore della Costituzione – sia

¹⁷⁵ Nel *Dossier sul riordino delle Province*, pubblicato in www.federalismi.it, sono disponibili le delibere dei Consigli delle Autonomie locali di Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e della Conferenza delle Autonomie della Basilicata. Sul punto, v. F. FABBRIZI, *I Piani di riordino dei CAL, una primissima lettura ragionata*, in www.federalismi.it, all'interno del Dossier ivi pubblicato.

¹⁷⁶ Es. Molise ravvisa il contrasto con il co. 20 affermando che "Non sembra costituzionalmente corretto riservare, al legislatore statale, il potere di individuare la decorrenza del nuovo assetto degli organi istituzionali dell'Ente Locale".

¹⁷⁷ Corte cost. 263/2004.

¹⁷⁸ M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 241.

stata pianificata (anche mediante lo strumento della revisione costituzionale¹⁷⁹) per rispondere a pressioni da parte dell'opinione pubblica, dapprima con l'obiettivo dell'efficienza dell'azione pubblica¹⁸⁰, più recentemente nei termini di riduzione dei cd. costi della politica¹⁸¹.

Tuttavia, ricordando come non si tratti di stabilire se l'eventuale abolizione sia "irragionevole e impraticabile"¹⁸², posto che si tratta di una riforma, va ribadita l'impossibilità di dare rilievo nella questione di costituzionalità a considerazioni di tenore enfatico che testimoniano il disorientamento per un mutato quadro delle autonomie territoriali di sicuro impatto sul sistema giuridico, forma di stato compresa.

Quanto esposto tuttavia non deve porre in secondo piano la sola domanda alla quale la Corte costituzionale è chiamata a rispondere e che potrebbe infatti essere sinteticamente formulata come segue: la Provincia, così come configurata dalle disposizioni del cd. decreto "Salva Italia", ovvero senza la giunta provinciale ed esclusivamente con funzioni di indirizzo e coordinamento, è compatibile con le disposizioni costituzionali che fanno ad essa riferimento? Vi è poi la verifica di quale sia il punto e in quale aspetto sia ravvisabile un contrasto fra contenuto della norma oggetto e parametro.

La domanda alla quale alcuni ricorsi sembrano avere debolmente risposto è in quale punto e per quale ragione vi è un contrasto fra i parametri invocati e la definizione della Provincia come ente di amministrazione diretta.

Tradotta, forse in maniera eccessivamente semplicistica, nella verifica di una garanzia costituzionale della Provincia in quanto tale, la questione non sembra avere elementi di supporto significativi che facciano propendere per l'incostituzionalità, pur ammettendosi come ciò muterebbe profondamente il quadro complessivo delle autonomie locali.

Non potrebbe infatti ritenersi sufficiente l'invocata violazione degli artt. 5 e 114 Cost. per l'intervento dello Stato in ambiti materiali di competenza esclusiva, né pare motivata l'assertiva delegittimazione degli organi provinciali e lo svilimento della loro "natura". La "natura" delle Province è quella che viene plasmata dal legislatore, anche ordinario, nel rispetto delle disposizioni costituzionali, e non può condividersi che neppure il legislatore costituzionale potrebbe modificare la "natura" degli elementi costitutivi della Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità ed equiordinati allo Stato¹⁸³.

Analogamente, non sembrerebbe possibile riconoscere peso alla evocata alterazione dell'assetto storico-istituzionale dell'Ente Locale Provincia, con conseguenze sul Tuel, d. lgs. 267/2000, nel senso di una modifica della funzione istituzionale e della struttura organizzativa gestionale della Provincia. Non soltanto le disposizioni del Tuel non potrebbero configurarsi quali parametri di costituzionalità¹⁸⁴, ma una loro modifica ad opera

¹⁷⁹ Il disegno di legge costituzionale recante *Soppressione di enti intermedi* è stato approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre 2011 n. 153. Si compone di 3 articoli, i quali intervengono su 7 norme costituzionali: gli artt. 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 Cost., abolendo le Province quali enti costituzionalmente necessari e conferendo alle Regioni le competenze ordinamentali sugli enti locali regionali.

¹⁸⁰ Sull'evoluzione dell'ente Provincia, v. F. FABBRIZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

¹⁸¹ Numerosi sono infatti stati i tentativi di riforma dell'ente v. di recente d.l. n. 138/2011; l. n. 148/2011; l. 191/2009 a fronte tuttavia della progressiva e continua creazione di nuovi enti; 15 delle 110 Province italiane sono state istituite negli ultimi 20 anni. Con l.r. n. 9/2001, la Regione Sardegna ha istituito le nuove province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Orghiastra e di Olbia-Tempio. Nel 1992, sono state istituite le Province di Biella, Crotone, Lodi, Lecco, Prato, Rimini, Verbano-Cusio-Ossola e Vibo Valentia. Nel 2004, hanno visto la luce le Province di Monza e della Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani.

¹⁸² V. ONIDA, *Le Province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio 2011, p. 44.

¹⁸³ V. nota 110 del presente lavoro.

¹⁸⁴ Molise.

di una fonte primaria rientrerebbe nei binari della ordinaria successione delle leggi nel tempo senza alcun riferimento, tanto meno necessario, alla questione di costituzionalità. Quanto affermato andrebbe stemperato nella constatazione di come si tratti di una legislazione ordinaria ma attuativa di un principio costituzionale, aspetto che, forse, non adeguatamente motivato nei ricorsi, potrebbe suggerire una pronuncia processuale. Sarà interessante verificare se la Corte ricorrerà alla scomposizione del ricorso, tecnica inaugurata con la pronuncia n. 201 del 2003, con la quale ha ritenuto possibile suddividere le questioni oggetto di impugnativa, quando «il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto» ed «esigenze di omogeneità e univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere alla decisione separata di ciascuna questione o gruppo di questioni»¹⁸⁵.

Preso atto dello *status quo*, andava forse “disinnescato” il rischio che dai ricorsi non emergesse con chiarezza l’incostituzionalità *ex se* ma un contrasto con la Costituzione così come interpretata alla luce della legislazione ordinaria. Se è certamente vero che il Titolo V va interpretato in linea di continuità con le riforme degli anni ‘90 di cui è “attuazione”¹⁸⁶, ciò non dovrebbe giungere ad un’inversione per cui la Costituzione venga letta alla luce della legislazione ordinaria.

Forse avrebbe potuto essere riconosciuto un maggiore spazio al contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost., laddove riconoscono funzioni conferite oltre che proprie e un’autonomia finanziaria all’ente, e alla violazione dell’art. 120 Cost.: tuttavia, si ricorda come la dottrina abbia enfatizzato il carattere formale dell’art. 119 che nulla dice in ordine alle modalità di concreta attuazione, se anche va ammesso che la materia delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo mal si presta ad essere irrigidita all’interno di una disposizione costituzionale¹⁸⁷.

Questo aspetto pare forse troppo sfumato nei ricorsi, autorizzando una decisione processuale e delineando il prevalere della tutela di esigenze di carattere unitario, tra le quali potrebbe esservi la stabilità finanziaria dei conti pubblici.

La Corte dovrà perciò decidere se la stabilità finanziaria sia o meno “interesse nazionale”¹⁸⁸, potendo anche limitarsi ad un «controllo esterno» delle scelte operate dal legislatore statale, ossia a «verifiche di ragionevolezza» in ordine all’individuazione degli interessi nazionali operate – secondo la propria discrezionalità politica – dallo stesso legislatore.

I poteri sostitutivi sono saldati con l’interesse nazionale, ma le prospettive in base alle quali gli interpreti ammettono l’intervento sostitutivo statale divergono considerevolmente: si potrebbe, infatti, sostenere che nell’attribuire una competenza legislativa alle Regioni s’incardini non solo la scelta in ordine al “come” disciplinare una certa materia bensì anche al “se” disciplinarla, diversamente limitandosi l’autonomia legislativa. D’altro canto, valorizzando l’ambiguità dei presupposti di cui all’art. 120, comma 2, nonché affermando il riemergere, tra le pieghe di questa disposizione, del (vecchio) interesse nazionale, si consentirebbe una notevole espansione dei poteri d’intervento statali.

¹⁸⁵ La formula di rito è che la Corte si pronuncia «riservata ogni decisione» rispetto alle altre questioni, risolvendosi soltanto una delle questioni poste dal ricorso e rimandando la trattazione delle restanti ad una futura (non determinata) occasione. V. M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, op. cit., 243; F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino 2008, 207.

¹⁸⁶ Questa affermazione va stemperata dalla consapevolezza che una riforma costituzionale non può essere attuativa della legislazione ordinaria.

¹⁸⁷ A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 150 ss.

¹⁸⁸ Ciò viene affermato nella consapevolezza che, per costante giurisprudenza, le norme in materia di stabilità dei conti pubblici (es. patto di stabilità) costituiscono principi fondamentali della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ex art. 117, co. 3.

La proclamata equiordinazione fra i componenti della Repubblica risulta cedevole rispetto ad esigenze di coordinamento e contraddetta dalla riserva di legge in materia di prestazioni imposte ex art. 23 Cost., che, riservando la potestà impositiva ai soli soggetti titolari di potestà legislativa, obbliga a distinguere la posizione delle Regioni da quella degli altri enti locali. È un'ovvietà che le autonomie degli enti diversi dello Stato, al di là dell'apparente omologazione compiuta all'art. 119, comma 1 – e anche oltre le specificazioni di cui al comma 2 –, non sono affatto poste sullo stesso piano, in quanto l'autonomia finanziaria regionale è, sul versante delle entrate, molto più forte di quella degli enti locali. L'art. 23 Cost. collega il potere di imposizione fiscale a una riserva di legge relativa, che non può evidentemente essere soddisfatta da Comuni, Province (e Città metropolitane); senza contare che all'art. 117 sono tratteggiati, in materia, poteri esclusivi dello Stato [comma 2, lett. e)] nonché potestà legislative concorrenti («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»). Insomma, le Regioni possono, con le loro leggi, istituire tributi, rispettando le condizioni stabilite all'art. 119 nonché la potestà esclusiva dello Stato e i principi fondamentali indicati da quest'ultimo ex art. 117, comma 3, «mentre gli enti locali lo possono fare solo nei casi e modi previsti da una previa legge»¹⁸⁹.

Inoltre, non può ritenersi secondario il profilo della maggiore garanzia offerta in Costituzione alle Regioni.

In termini conclusivi, la presente analisi, che presenterebbe ulteriori sviluppi alla luce delle recenti novità relative all'approvazione del disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V e del contenzioso che sembra delinarsi¹⁹⁰, va dunque inserita nel quadro di complessivo riordino dell'ente Provincia che appare senza dubbio giunto a un punto di non ritorno; questo si articola lungo tre binari che si intrecciano, influenzandosi reciprocamente: la riduzione del numero della Province mediante accorpamento di quelle di minori dimensioni, la ridefinizione delle funzioni provinciali con trasferimento ai Comuni e/o alle Regioni di alcune di esse e, da ultimo, la modifica della forma di governo e del procedimento elettorale.

La Corte costituzionale ha qui un'occasione per delineare lo sfondo costituzionale della riforma dell'ente Provincia. L'opera, come sempre, non è semplice, ma sembra esservi in questo caso più che mai la necessità di avere delle indicazioni precise sul ruolo costituzionale dell'ente Provincia, così da farne tesoro in attesa di valutare i termini dei possibili sviluppi futuri.

** Università di Bergamo

¹⁸⁹ P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V*, op. cit., 266.

¹⁹⁰ V. i ricorsi delle Province avverso il decreto di fissazione dei criteri per il riordino e decisioni del Tar Lazio, nel Dossier per il riordino della Province, in www.federalismi.it.