

## **Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione**

(\*la pubblicazione di queste note è stata anticipata il 1 agosto 2013 su [Dirittiregionali.org](http://Dirittiregionali.org))

Parole chiave: province, riforma province, decreto-legge, norme ordinamentali adottate con decreto-legge, limiti decreto-legge, iniziativa comunale art. 133, d.d.l. Delrio

Riferimenti normativi: artt. 77 e 133, comma 1, Cost.; art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, d.l. 201/2011; artt. 17 e 18, d.l. 95/2012; d.l. 188/2012; art. 1, comma 115, l. 228/2012.

Massima: è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 77 Cost., il ricorso alla decretazione d'urgenza finalizzato all'introduzione di norme di natura ordinamentale le quali diano luogo ad una organica disciplina di una materia, in quanto deve logicamente negarsi che siffatto intervento normativo possa essere interamente condizionato dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sul medesimo nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza" (nel caso di specie, la Corte ha dichiarato illegittima la normativa di riordino delle province introdotta con due decreti-legge allo scopo di revisionare globalmente la disciplina ordinamentale dell'ente intermedio).

Con la sentenza n. 220/2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme che, adottate con decreto-legge tra il 2011 e il 2012, avevano disposto il complessivo riordino delle province, nonché l'istituzione delle città metropolitane (art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, d.l. 201/2011, c.d. *Salva Italia*, e degli artt. 17 e 18, d.l. 95/2012, c.d. *Spending Review*).

Si tratta di una sentenza che riflette la complessità del quadro processuale e sostanziale che riguarda la vicenda al vaglio della Corte, le cui motivazioni presentano motivi di interesse senz'altro più estesi rispetto alla questione specifica ad oggetto del giudizio, vista la ratio decidendi in punto di legittimità del ricorso alla decretazione d'urgenza. Per questi profili si vedano i primi rilievi di Roberto Di Maria pubblicati il 30 luglio su [Dirittiregionali.org](http://Dirittiregionali.org).

Rispetto alla questione di merito della riforma dell'ente intermedio, sebbene la decisione sia risolta, come s'accennava, in punto di violazione dell'art. 77, non mancano peraltro utili indicazioni che la Corte formula a beneficio di ogni futuro intervento che abbia in animo tale riforma. Queste brevi note si propongono di individuare succintamente tali indicazioni, portando altresì qualche spunto di riflessione sulle immediate reazioni che la sentenza ha destato da parte del Governo. Infatti, se, all'indomani della pubblicazione del comunicato stampa recante la notizia sull'esito della decisione assunta nella camera di consiglio del 3 luglio, veniva tempestivamente approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge costituzionale per la abolizione (o, meglio, la decostituzionalizzazione) delle province – si rinvia, per alcune osservazioni sulla irrituale "doppia versione" del d.d.l., all'intervento di Daniele Trabucco e Fabio Marino, nonché per considerazioni generali sull'opportunità della riforma al post di Gloria Marchetti, comparsi entrambi il 16 luglio su [Dirittiregionali.org](http://Dirittiregionali.org) – è forse ancor più significativa, all'indomani del deposito delle motivazioni

della sentenza, l'approvazione da parte dello stesso CdM di un disegno di legge ordinaria per la riforma dell'ente intermedio, oltre che per l'istituzione delle città metropolitane e per la revisione della disciplina relativa alle unioni e alle fusioni di comuni.

Dalle parole della Corte sembra, in prima approssimazione, di poter trarre alcune indicazioni rilevanti per i futuri interventi di riforma, anzitutto con riferimento alla natura dell'atto normativo idoneo a veicolare un organico riordino dell'ente. Inoltre, le considerazioni che la Corte svolge su tale aspetto ridondano in ulteriori indicazioni sul procedimento stesso di riordino laddove chiamano in causa la revisione delle circoscrizioni provinciali ai sensi dell'art. 133, Cost.

La Corte, escludendo che una organica riforma ordinamentale possa essere integralmente realizzata mediante decreto-legge, poiché deve logicamente negarsi che essa possa essere interamente condizionata «dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sull[a] stess[a] nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"», i cui caratteri autentici sono inidonei a determinare «una trasformazione radicale dell'intero sistema» qual è quella perseguita dalle norme impugnate, non esclude tuttavia che: a) alla decretazione d'urgenza si possa ricorrere «per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento», b) il complessivo riordino delle province possa conseguirsi anche con atto legislativo (seppur non d'urgenza) e non soltanto con legge costituzionale, la quale risulta «indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»; c) il procedimento delineato all'art. 133, comma 1, per la revisione delle circoscrizioni provinciali possa essere legittimamente implementato, mediante il ricorso alla delega legislativa, la quale è anzi stata già ammessa in passato dalla Corte (sent. 374/1994).

Quest'ultimo profilo chiama in causa uno dei problemi di fondo della vicenda innescata dall'art. 17 del d.l. 95/2012, ovvero la praticabilità con atto legislativo di una riforma organica delle province (tale da comportare una complessiva modifica delle circoscrizioni territoriali) alla stregua dell'art. 133, comma 1, Cost., la cui rigorosa interpretazione potrebbe sembrare attagliarsi esclusivamente a revisioni episodiche delle circoscrizioni medesime, dipendendo l'avvio del procedimento dall'iniziativa comunale.

A questo proposito, la difesa erariale – riprendendo quanto originariamente affermato dalla relazione illustrativa del decreto – sosteneva che la norma costituzionale in parola non potesse trovare applicazione per il caso di un complessivo riordino dell'ente, poiché «il procedimento configurato dall'art. 133 Cost. riguarderebbe variazioni territoriali che nascono in ambito locale ed interessano singoli Comuni, all'interno di una singola Regione. Il riordino previsto dall'art. 17, invece, ha riguardo all'intero territorio nazionale e a tutte le Province, alle quali impone di rispondere ai requisiti di dimensionamento ottimale per l'espletamento delle funzioni di area vasta». Sul punto la Corte sembra esporsi con alcuni obiter dicta che, nonostante l'affermazione di voler «prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione [quella dell'Avvocatura di Stato] con riferimento alla legge ordinaria», tendono a definire una posizione piuttosto netta a riguardo.

In primo luogo, il giudice delle leggi, richiamando la già citata sentenza del 1994, precisa che in caso di delega legislativa «l’iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono [...] come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega», mentre, prosegue la Corte, «la stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge», poiché se l’intervento comunale si collocasse in fase di conversione «non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”». Se ciò non bastasse, la Corte ricorda pure di aver già «riaffermato implicitamente l’indefettibilità del procedimento previsto dall’art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, “capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell’art. 133, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 230 del 2001)».

Alla luce di queste considerazioni è vero che la Corte dichiara di non voler entrare nel merito della tesi della difesa erariale, poiché bastano le motivazioni già esposte con riferimento alla violazione dell’art. 77 per superare la questione, ma dalle sue parole possono trarsi ampi argomenti per sostenere che le garanzie procedurali prescritte dall’art. 133 a beneficio della Regione e soprattutto dei Comuni non sono riducibili per via interpretativa a modifiche delle circoscrizioni provinciali episodiche, bensì devono trovare giusta dimensione anche nel caso di riordini complessivi e guidati “dall’alto”. A questo proposito, la via indicata senza troppa dissimulazione dalla Corte per simili organiche operazioni di riordino appare quella del decreto legislativo, il cui procedimento di formazione è in grado di assicurare quella priorità procedurale che rappresenta il “nucleo duro” della norma costituzionale nella parte in cui prescrive l’iniziativa comunale.

Se così è, va anche detto che questa pur netta presa di posizione della Corte lascia immutato il problema di fondo (come procedere a revisioni globali delle circoscrizioni nel rispetto dell’art. 133) dal punto di vista del legislatore che intenda provvedere ad un complessivo riordino “dall’alto”, poiché la Corte dà per scontato che «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell’iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione)» debbano intervenire anzitutto «in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione». Ciò significa che, adottata una lettura rigida del concetto di iniziativa, sulla base di un mero criterio di priorità crono-procedurale, allora qualsiasi revisione potrà intraprendersi a condizione che il procedimento sia promosso dalla richiesta di uno o più comuni. Sotto quest’ultimo aspetto, ben potrebbe la legge prevedere una disciplina meno stringente rispetto a quella contenuta all’art. 21 del TUEL; per contro, sulla base di quanto sembra potersi cogliere dagli argomenti della Corte, pur sempre dovrebbe essere l’iniziativa di almeno un comune – a meno di non voler interpretare letteralmente anche l’uso del plurale nel disposto dell’art. 133 – a originare l’iniziativa legislativa. Anche a voler ritenere che l’iniziativa di cui all’art. 133 potesse essere non formalizzata da una previa disciplina di legge (bastando ad esempio la mera delibera di un consiglio comunale a legittimare l’iniziativa legislativa di uno dei soggetti a ciò autorizzati dalla Costituzione), il fatto che il nucleo duro della garanzia costituzionale possa essere identificato a mezzo esclusivo del predetto criterio di priorità crono-procedurale farebbe sì che la legge che ne scaturisce, che assuma essa stessa la natura di legge-provvedimento o intenda invece delegare l’emanazione dell’atto legislativo al Governo, fosse non solo radicata imprescindibilmente in questa iniziativa (e se il comune revocasse la delibera?), ma altresì limitata nei propri effetti, in quanto potrebbe comportare una variazione di circoscrizione territoriale concernente soltanto il/i comune/i promotori dell’iniziativa. Sembra del resto questo l’insegnamento da trarsi alla luce dell’art. 63 l. 142/1990 che recava la delega legislativa sulla cui legittimità la Corte si pronunciò nella citata sent.

n. 347/1994: in quel caso la delega veniva "legittimata" dalla circostanza che le province da essa coinvolte fossero state interessate da iniziative comunali per l'istituzione di nuovi enti intermedi.

A parte le conseguenze eventualmente – l'ipotesi che precede pratica l'argomento ad absurdum – paradossali, in astratto e in concreto, di una siffatta interpretazione (che però si radica logicamente nella lettura che la Corte sembra dare dell'iniziativa di cui all'art. 133 Cost.), va dato atto di un'ulteriore ipotetica conseguenza: la garanzia procedurale l'art. 133 accorda ai comuni rispetto alla variazione delle circoscrizioni provinciali, sarebbe fortemente sbilanciata a favore degli interessi locali di questi, ponendo su di un piano subordinato interessi di dimensione più vasta (tanto di livello regionale, coinvolto solo nella sede, fisiologicamente successiva, del parere, quanto di livello nazionale, chiamato in causa alla stregua della sola volontà comunale).

Non stupisce allora che, venendo alle "reazioni" alla decisione della Corte, le due iniziative legislative intraprese dal Governo, per un verso, intendano privare della garanzia costituzionale l'ente intermedio (il d.d.l. costituzionale deliberato in Consiglio dei Ministri il 5 luglio e rivisitato il 17 luglio) e, per altro verso, tornino a rivederne in profondità i connotati senza tuttavia intervenire sulla "geografia provinciale" (il d.d.l. deliberato in CdM il 26 luglio).

A tal proposito, è d'interesse in questa sede sottolineare almeno un aspetto relativo al secondo disegno di legge, il quale riguarda oltre alle province, anche le città metropolitane e le unioni di comuni, nonché la fusione tra questi.

La sentenza n. 220/2013, risolvendo le questioni in punto di violazione dell'art. 77, ha considerato riassorbiti gli altri, numerosi, motivi di illegittimità prospettati dai ricorsi regionali con riferimento ad altre caratteristiche del riordino operato dai dd.l. 201/2011 e 95/2012, come la violazione del nucleo minimo di funzioni da riconoscersi all'ente provincia costituzionalmente garantito, la lesione del fondamento democratico del principio autonomistico prodotta dalla trasformazione delle province in enti di secondo grado o l'invasione di titoli di potestà legislativa e regolamentare regionale (specie con riferimento al trasferimento delle funzioni necessitato dal riordino delle province). Queste censure di merito sembrano, a prima lettura, pressoché integralmente riproducibili con riferimento al disegno di legge governativo, il quale opera per sua espressa previsione «in attesa» della/«fino» alla (rispettivamente art. 1 e art. 11: le espressioni non sono ovviamente indifferenti, ma non è qui possibile indugiare analiticamente) riforma costituzionale delle province e, quindi, "a Costituzione invariata".

Questa circostanza è significativa soprattutto con riferimento alle censure relative alla violazione del fondamento democratico del principio autonomistico. Con riferimento alle altre, infatti, può notarsi una sostanziale riproduzione da parte del disegno di legge delle norme già previste dall'art. 17 d.l. 95/2012, specie con riferimento alle funzioni fondamentali dell'ente che riprendono quelle ivi previste (ad eccezione marginale della «gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado», prevista dall'art. 17, comma 10, lett. b-bis) del d.l. 95 e stralciata dall'art. 15, comma 1, lett. c) del d.d.l. in parola). Il che consente un richiamo tanto agli argomenti a favore quanto a quelli contrari alle censure regionali.

Con riferimento invece alla trasformazione delle province in enti di secondo grado, si assiste ad una disciplina dichiaratamente – si veda la relazione illustrativa – volta a massimizzare il ruolo dei sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. Si tratta quindi di un ulteriore assottigliamento – almeno dal punto di vista dei sostenitori delle censure – della legittimazione democratica degli

organi di governo dell'ente intermedio, con l'estromissione dei consiglieri comunali dall'elettorato attivo e passivo per l'elezione del presidente e del consiglio provinciali, in forte discontinuità con la scelta compiuta dal precedente Governo (cfr. A.C. 5210, XVI leg.).

Sembra quindi che la vicenda dell'"eterna" riforma dell'ente intermedio, anche nella sua dimensione costituzionale, non sia affatto conclusa con la pronuncia della Corte costituzionale in commento.

Infine, sembra opportuno far cenno ad un interrogativo che potrebbe residuare dalla lettura del dispositivo della sentenza n. 220/2013 e riguarda la "normativa di risulta": che ne è dell'art. 1, comma 115 della l. 228/2012?

Come noto (cfr. al proposito il post firmato da Giovanni Boggero e dal sottoscritto pubblicato su [Dirittiregionali.org](http://Dirittiregionali.org) il 7 gennaio scorso), il processo di riordino delle province intrapreso mediante le norme impugnate nel giudizio qui all'attenzione era stato interrotto proprio con la decisione del Parlamento di non convertire il decreto legge n. 188/2012 che, dando attuazione all'art. 17, d.l. 95/2012, riduceva il numero delle province appartenenti alle regioni ordinarie e ne rideterminava denominazioni e circoscrizioni. Contestualmente a questa decisione, maturava l'idea di un "congelamento della riforma" in vista del cambio di legislatura, la quale si sostanziava nell'art. 1, comma 115, della legge di stabilità (l. 228/2012).

Tale norma, nella sua quasi interezza, si limita a sospendere l'efficacia ovvero a novellare alcune disposizioni dei dd.l. 201/2011 e 95/2012 le quali risultano dichiarate illegittime dalla sentenza qui in commento (art. 23, commi 16, 18, 19, d.l. 201/2011 e artt. 17, commi 4 e 10 e art. 18, d.l. 95/2012). Il che implica il conseguente venir meno delle stesse, siffatte, norme di cui all'art. 1, comma 115, l. 228/2012. Sembrano però fare eccezione, sul piano sostanziale, due soli periodi del citato disposto, i quali hanno rilievo autonomo, pur essendo evidentemente causalmente connessi al complessivo effetto di "congelamento" del comma 115 in parola. Si tratta del terzo periodo («Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verificano la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013») e del sesto periodo («Il Presidente, la Giunta e il Consiglio della Provincia restano in carica fino alla naturale scadenza dei mandati»). Mentre quest'ultimo non ha sostanzialmente alcuna incidenza sulla normativa vigente, in quanto, venuta meno le procedure di riordino, il principio di scadenza naturale è insito nell'ordinamento, il periodo relativo ai commissariamenti potrebbe astrattamente avere un autonomo rilievo applicativo. Esso, infatti, non è letteralmente condizionato o causalmente riferito – benché sia evidente il nesso consequenziale – alla sospensione dell'efficacia della normativa di riordino fino al 31 dicembre 2013, perciò potrebbe costituire idonea base legale per ipotetici commissariamenti. Va detto peraltro che, qualsiasi provvedimento del governo di commissariamento sulla base di tale "norma superstite" si esporrebbe a solide censure in sede di giudizio amministrativo, ma la segnalazione è dovuta.

Allo stesso modo, va dato conto che, all'indomani della sentenza n. 220/2013, diverse sono state le sollecitazioni al Governo di porre fine alle perduranti fasi di commissariamento di molti enti provinciali. Tuttavia, alla luce di quanto proposto dallo stesso esecutivo nel d.d.l. del 26 luglio, il quale prevede che, in attesa del rinnovo degli organi provinciali alla stregua delle nuove norme sull'elezione indiretta, subentri la gestione commissariale, sembra ragionevole prevedere che tali inviti rimarranno, almeno nell'immediato, inascoltati.