

I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013

di Giovanni Boggero

Dottorando in Diritto Pubblico – Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”
(giovanni.boggero@jp.unipmn.it)

Sommario: 1. L'accesso indiretto degli enti locali alla Corte: quale “stretta connessione” con le attribuzioni regionali?; 2. Perché non può essere necessario ed urgente riformare un ordinamento?; 3. L'iniziativa dei Comuni in materia di riordino globale della geografia provinciale: res iudicata?; 4. Una decisione intempestiva?; 5. Conclusioni

Con sentenza n. 220/2013, depositata in cancelleria il 19 luglio 2013, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della cd. “riforma delle Province” ed in particolare di alcuni articoli del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 (cd. *Salva-Italia*), recante *disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dall'art. 1 co. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 e di altri articoli del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 (sulla cd. *Spending Review*), recante *disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni dall'art. 1 co. 1 della legge 7 agosto 2012 n. 135, per violazione dell' art. 77 co. 2 della Costituzione.¹

1. Sulla sentenza *de qua* si rinvia anche alla lettura di: G. Delledonne, “Riforma delle Province” e ricorso indiscriminato alla decretazione d'urgenza: un'importante sentenza della Corte costituzionale italiana, in blog della Reveista catalana de dret públic, settembre 2013; R. Dickmann, *La Corte Costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in Consultaonline, settembre 2013; D. Servetti, *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*, in OPAL n. 2/2013 e www.dirittiregionali.org, 1 agosto 2013; A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, non s'ha da fare*, Osservatorio della Rivista AIC, luglio 2013.; R. De Maria, *La Corte costituzionale “suggerisce”(sommessamente) il percorso formale da seguire per procedere alle riforme istituzionali in materia di ordinamento degli enti territoriali*, in www.dirittiregionali.org luglio

1. L'accesso indiretto degli enti locali alla Corte: quale “stretta connessione” con le attribuzioni regionali?

In sede di ammissibilità dei ricorsi (Punto 11 del *Considerato in Diritto*), la Corte ricorda che ad una Regione è consentito fondare le proprie censure su parametri attinenti il riparto di competenze oppure anche su altri parametri costituzionali, la cui pretesa violazione “ridondi” sul medesimo riparto, comportando una potenziale violazione delle proprie attribuzioni costituzionali o anche delle attribuzioni degli enti locali. Nel caso di specie, secondo la Corte, il ricorso è ammissibile, dal momento che le disposizioni impugnate prevedono una revisione completa delle attribuzioni di una categoria di enti locali, le Province, una circostanza alla quale sembra attribuire un effetto di “ridondanza” sulle attribuzioni regionali, visto che le norme censurate nel loro insieme «*incidono notevolmente sui rapporti dei predetti Enti con le Regioni*».

L'argomentazione della Corte si fonda su una interpretazione elastica di tale criterio. In passato, il giudice costituzionale aveva sempre richiesto che la pretesa violazione del parametro invocato fosse potenzialmente idonea a ledere direttamente o indirettamente le «*attribuzioni regionali costituzionalmente garantite*» (sentenze nn. 303/2003, 196/2004; 52/2010; 128/2011) e in particolare le «*competenze legislative regionali*» (sentenze nn. 50 e 385/2005 e 10/2010)². In capo alle Regioni era posto l'onere di specificare l'attribuzione o la competenza che sarebbe risultata offesa e individuare le ragioni della potenziale lesione (sentenza n. 33/2011). Nel caso di specie, la Corte fa esplicito riferimento alla sentenza n. 199/2012, nella

2013; C. Napoli, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013.; M. Massa, *Come non si devono riformare le Province*, in www.forumcostituzionale.it, 2013 e G. Di Cosimo, *Come non si deve usare il decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

2. Sull'incertezza inerente a tali espressioni e, più in generale, all'interpretazione dello stesso criterio si veda: M. Cecchetti, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *Corte Costituzionale, I ricorsi in via principale*, 279 e sgg.

quale la pretesa violazione del parametro dell'art. 75 Cost. ridondava su una competenza regionale residuale³, rectius la violazione del parametro invocato ridondava non solo sulle attribuzioni degli enti locali, ma anche su quelle delle Regioni (cd. “violazione consequenziale”).

A partire dalla sent. n. 196/2004, la Corte sembra ritenere sussistente in via generale una legittimazione a ricorrere in capo alle Regioni anche per lesioni delle attribuzioni degli enti locali, perché «*la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali*» (sentenza n. 196 del 2004). Tale “stretta connessione” integra un requisito meno rigoroso rispetto a quello della “violazione consequenziale” fino allora sostenuto. Tale requisito della “stretta connessione” non è mai stato concretamente vagliato dalla Corte, ma anzi sempre presupposto,⁴ ogniqualvolta le Regioni abbiano proposto ricorso avverso norme che ledessero le attribuzioni degli enti locali (sentenze nn. 169 e 95/2007 e n. 417 del 2005, Punto 3 del *Considerato in Diritto*). In mancanza di una esplicita previsione costituzionale che consentisse agli enti locali di censurare autonomamente in via principale lesioni delle proprie attribuzioni, la Corte ha quindi ammesso una limitata possibilità di “sostituzione processuale” da parte delle Regioni. Tale innovazione giurisprudenziale sembra anche doversi ricondurre al fatto che in misura crescente, non da ultimo nel caso qui

3. Cfr. anche prima della riforma del Titolo V: Corte Costituzionale, sentenza n. 408/1998, Punto 26 del *Considerato in Diritto* e Corte Costituzionale, sentenza n. 171/1999, Punto 2.2 del *Considerato in Diritto*.

4. Cfr. G. Di Cosimo, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in www.forumcostituzionale.it - 2010, il quale parla di “artificio retorico” della Corte.

5. Anche nel caso in oggetto, la Corte ha negato con ordinanza che gli enti locali possano costituirsi come parti nel giudizio costituzionale, giacché privi di potere legislativo. Cfr. Ordinanza n. 207/2013 allegata alla sentenza n. 220/2013.

in oggetto⁶, i ricorsi da parte delle Regioni sono stati depositati su proposta dei rispettivi Consigli delle Autonomie Locali (CAL).

Nei loro ricorsi avverso i due decreti qui in oggetto, le Regioni Lombardia e Lazio si erano appellate anche alla sentenza n. 298/2009, in base alla quale «*le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale*». Con tale sentenza, la Corte non era arrivata al punto di slegare del tutto le attribuzioni locali da quelle regionali, ma si era limitata a precisare che una questione è ammissibile quando viene prospettata la lesione di qualsiasi aspetto dell'autonomia regionale, non necessariamente avente carattere legislativo, dovendo pur sempre essere accertata la sussistenza di una “stretta connessione” tra le attribuzioni degli enti locali che si considerano lese e quelle costituzionalmente garantite alle Regioni⁷.

Nel caso in oggetto, invece, la Corte non menziona più il requisito della “stretta connessione”, ma sembra voler ammettere i ricorsi ogniqualvolta le norme censurate incidano sui *rapporti* “giuridici” tra enti locali e Regioni. Dal momento che l'art. 127 co. 2 Cost. subordina il ricorso di una Regione al verificarsi di una “lesione della sfera di competenza” della stessa, sarebbe stato auspicabile che il giudice costituzionale addivenisse a chiarire in che modo le norme censurate fossero connesse con le attribuzioni regionali.

Dall’esame dei ricorsi delle Regioni Piemonte (Punto 1 del *Ritenuto in Fatto*), Lombardia (Punto 2 del *Ritenuto in Fatto*), Veneto (Punto 3 del *Ritenuto in Fatto*),

6. Il D.L. n. 201/2011 fu impugnato su proposta dei rispettivi CAL dalla Regione Piemonte (D.G.R. 30 dicembre 2011, n. 110, su Del. CAL 7 dicembre 2011), Lazio (D.G.R. 17 febbraio 2012, n. 44, su Del. CAL 24 gennaio 2012, n. 1), Lombardia (D.G.R. 2 febbraio 2012, n. 2953, su Del. CAL 23 gennaio 2012, n. 2). Il D.L. n. 95/2012 non è stato viceversa impugnato su proposta di alcun CAL.

7. Cfr. Corte Costituzionale, n. 298/2009, Punto 7.2 del *Considerato in Diritto*. Cfr. anche Corte Costituzionale, sent. n. 311/2012, Punto 3.2 del *Considerato in Diritto*.

Molise (Punto 4 del *Ritenuto in Fatto*), Lazio (Punto 6 del *Ritenuto in Fatto*), Campania (Punto 7 del *Ritenuto in Fatto*), si evince una “stretta connessione” tra le attribuzioni locali e quella regionale di cui all'art. 118 co. 2 Cost. Infatti, l'art. 23 co. 18 del D.L. n. 201/2011 aveva disciplinato il conferimento di tutte le funzioni fino ad allora esercitate dalle Province, a parte quelle di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 23 co. 14 del medesimo decreto, in maniera tale per cui alle Regioni sarebbe stato fatto obbligo di trattenerle per sé o di conferirle ai Comuni, senza poterle eventualmente delegare alle Province, in ossequio ai principi di cui all'art. 118 co. 2 Cost. In un secondo ricorso (Punto 17.1.9. del *Ritenuto in Fatto*), la Regione Campania aveva inoltre censurato l'art. 17 co. 11 del D.L. n. 95/2012, il quale, a dire della ricorrente, avrebbe stabilito che «*in rapporto alle funzioni di “area vasta” attribuite in via transitoria alle Province*», le Regioni avrebbero potuto svolgere «*meri compiti di programmazione e coordinamento*», in questo modo impedendo alla legge regionale un'allocazione delle funzioni nel rispetto degli artt. 117 co. 3 e 4 Cost. e 118 co. 2 Cost. Tra la riserva costituzionale di funzioni amministrative alla Provincia di cui all'art. 118 co. 1 Cost. e le competenze costituzionalmente garantite alle Regioni in materia di attribuzione di funzioni amministrative ex co. 2 dell'art. 118 Cost. può quindi essere rinvenuta la “stretta connessione”.

Appare invece più difficile poter stabilire una “stretta connessione” tra le attribuzioni delle Province in materia di organi di governo e di legislazione elettorale, che sarebbero state lese dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 23 co. 15-17 del D.L. n. 201/2011) e la sfera di competenze regionali, dal momento che le prime sono strettamente tipiche dell'ordinamento provinciale e, in quanto tali, non sono in alcun modo connesse alle attribuzioni di ciascuna Regione.

Per quanto attiene il procedimento di modifica dei confini territoriali delle Province (art. 17 co. 1-4) va ricordato che le Regioni, ex art. 133 co. 1 Cost., sono

chiamate ad esprimere un parere vincolante sulla proposta di mutamento delle circoscrizioni. Una connessione con le attribuzioni locali sembra quindi essere data, dal momento che l'articolo del decreto in questione ridondava sulle attribuzioni di parere delle Regioni.⁸ Inoltre, si può sostenere che il procedimento stabilito dall'art. 17 co. 1-4 del D.L. n. 95/2012 incidesse sulla competenza statutaria delle Regioni disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dei CAL, riconosciuta dall'art. 123 co. 7 Cost.

In conclusione, la Corte giudica ammissibili i ricorsi delle Regioni senza premurarsi di verificare per ogni singolo motivo di ricorso la “stretta connessione” esistente tra le attribuzioni degli enti locali e la sfera di competenze propria delle Regioni. Tale connessione si può dire nel caso di specie solo parzialmente sussistente. Per evitare l'ammissione di questioni prive di un interesse regionale a ricorrere, *rectius* per garantire un'interpretazione ossequiosa del dettato dell'art. 127 co. 2 Cost., è auspicabile che il giudice costituzionale voglia in futuro sempre verificare in concreto l'esistenza di una tale connessione o, ancor meglio, verificare se la possibile violazione delle attribuzioni degli enti locali sia idonea ad incidere sulla sfera di competenze regionali (cd. “violazione consequenziale”). Spetta semmai al legislatore costituzionale, con una novella della Carta, il compito di estendere agli enti locali il potere di adire in via principale la Corte Costituzionale.⁹

2. Perché non può essere necessario ed urgente riformare uno degli ordinamenti della Repubblica?

Quanto alla fondatezza del ricorso, il giudice costituzionale conclude che lo strumento del decreto-legge *ex art. 77 Cost.* non è compatibile con l'approvazione di disposizioni ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. p) Cost., a norma del quale lo Stato ha

8. *Contra* M. Giocoli Nacci, *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Bari, 2005, 156.

9. Sul tema si veda P. Costanzo, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. Rolla (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, 147.

potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La Corte ritiene, innanzitutto, che le leggi di cui all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost. rechino «*norme ordinamentali*» (Punto 12 par. 2 del *Considerato in Diritto*) del Comune, della Provincia e della Città metropolitana. Tali norme corrisponderebbero alle «*componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali*». Le norme censurate introducevano «*nuovi assetti ordinamentali*» (Punto 12.1 par. 7 del *Considerato in Diritto*) per una delle categorie di enti locali elencati all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost., la Provincia, ossia riorganizzavano secondo un nuovo modello l'ente, dotandolo di un diverso sistema di regole in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali. Con una tale «*riforma organica e di sistema*» (Punto 12.1 par. 6 del *Considerato in Diritto*), l'ordinamento della Provincia avrebbe subito «*una trasformazione radicale*» (Punto 12. 1 par. 3 del *Considerato in Diritto*). Le componenti essenziali dell'ordinamento di un particolare tipo di ente locale dovrebbero «*per loro natura essere disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo*».

L'incompatibilità tra una riforma ordinamentale e lo strumento normativo scelto per approvarla, cioè il decreto-legge, viene dedotta dalla Corte a partire da una serie di argomenti differenti.

1. Il decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 Cost., può essere utilizzato solo «*per interventi specifici e puntuali*» e non per riforme “organiche e di sistema” tali da trasformare radicalmente un ordinamento, le quali non possono essere «*condizionate interamente dalla contingenza*». Un decreto-legge potrebbe quindi limitarsi ad incidere su talune norme ordinamentali, ossia «*su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e*

composizione degli organi di governo». L'introduzione di «*nuovi assetti ordinamentali*» non dovrebbe superare «*i limiti di misure meramente organizzative*».

2. Il decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 co. 2 Cost., può essere utilizzato solo in caso di straordinarie ragioni di necessità ed urgenza e non per la trasformazione di un'intera disciplina ordinamentale «*su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali*», che «*trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo*» e in ordine alla quale «*i perseguiti risparmi di spesa [non sono], allo stato, concretamente valutabili né quantificabili*».

3. Il decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 Cost., così come esplicitato dall'art. 15 co. 3 della legge n. 400/1988, non può contenere misure ad efficacia differita, ma deve essere immediatamente applicabile. «*Riforme organiche e di sistema*» richiedono invece di per sè «*processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale*»

In ordine al primo argomento (1), inerente alla natura del decreto-legge, occorre domandarsi che cosa si debba intendere per interventi “specifici e puntuali” e per quale ragione una riforma ordinamentale non possa essere sussunta in tale categoria di interventi.

Innanzitutto, va notato che l'espressione “specifici e puntuali” non trova riscontro nell'art. 77 co. 2 Cost., il quale si limita a parlare di “provvedimenti provvisori”, determinati da situazioni straordinarie di necessità ed urgenza, senza qualificarne la natura specifica o generica. L'art. 15 co. 3 della legge n. 400/1988 stabilisce, tuttavia, che i decreti debbano contenere misure il cui contenuto deve essere «*specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*». Già a partire dal termine “provvedimenti”, in ogni caso, alcuni autori avevano fatto derivare la natura

puntuale e specifica del contenuto del decreto-legge¹⁰. La “provvedimentalità” del decreto avrebbe cioè consentito di reagire soltanto con comandi giuridici puntuali e concreti e non con norme generali ed astratte a particolari situazioni impreviste. Illegittimi costituzionalmente sarebbero stati, ad esempio, proprio i decreti di riforma strutturale.¹¹ La dottrina maggioritaria ha tuttavia sempre respinto questa interpretazione, ritenendo che l'espressione “provvedimenti provvisori” fosse di per sé atecnica ed escludesse semplicemente la possibilità di regolare una serie indeterminata di casi futuri¹²; l'aver annoverato il decreto-legge tra gli atti aventi forza di legge non permetterebbe inoltre di considerare illegittimi quelli recanti norme generali ed astratte¹³.

Quanto al significato da attribuire oggi al requisito di “specificità” di cui all'art. 15 co. 3 della legge n. 400/1988 e per distinguerlo da quello di “omogeneità”¹⁴, va innanzitutto sottolineato che la giurisprudenza costituzionale non si è mai occupata della questione¹⁵, mentre il Comitato per la Legislazione mostra di verificare la sussistenza di tale requisito in un'endiadi con il requisito di “omogeneità”: il contenuto del decreto-legge sarebbe specifico in quanto omogeneo ed omogeneo in quanto specifico. In altre parole, se il contenuto di un decreto-legge non avesse una finalità ed un oggetto precisi, ossia fosse eterogeneo, sarebbe anche non-specifico, ossia generico. Nel caso di specie, il contenuto delle norme censurate sembra soddisfare i requisiti della specificità e dell'omogeneità: esse attenevano ad uno

10. Così L. Paladin, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, di G. Branca (a cura di), 1977, 60 e sgg.; F. Sorrentino – G. Caporali, *Voce Atti aventi forza di legge*, 122.

11. Cfr. A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997, 450 e sgg.

12. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico II*, 704.

13. C. Esposito, *Voce Decreto Legge*, 844.

14. Sentenze Corte Costituzionale, n. 171/2007, n. 128/2008, n. 355/2010, n. 22/2012. In dottrina si veda ad es.: V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it 2012.

15. Sul punto si veda A. Celotto – A. Mencarelli, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. Parl.* 1998, 674-676 sgg., i quali ricordano che l'appiglio per i requisiti di cui all'art. 15 della legge n. 400/1988 vengono dalla scelta del termine “provvedimento”.

specifico ordinamento, quello degli enti locali, *rectius* della Provincia e della Città metropolitana ed avevano un oggetto e una finalità precisi, ossia la riorganizzazione dell'ordinamento provinciale e l'istituzione delle Città metropolitane. L'interpretazione del requisito di specificità qui offerta pare essere aderente alla ratio della norma, che è quella di evitare che l'affastellamento di disposizioni eterogenee in un decreto-legge impedisca di comprendere le ragioni di necessità ed urgenza sottese al medesimo¹⁶

La Corte, tuttavia, riprendendo implicitamente le tesi della dottrina minoritaria cui prima si accennava, lega il requisito di “specificità” alla natura del contenuto del decreto-legge, il quale dovrebbe recare soltanto “provvedimenti” limitati e concreti e non generali ed astratti. Nel caso di decreti-legge che modifichino norme ordinamentali, il contenuto del decreto dovrebbe essere “specifico”, nel senso di poter riguardare eventualmente solo alcune componenti dell'ordinamento degli enti locali, *rectius* «*singole funzioni, singoli aspetti e singoli profili e di non superare i limiti di misure meramente organizzative*». Gli interventi specifici non dovrebbero cioè essere suscettibili di alterare o trasformare l'ordinamento di Comune, Provincia o Città metropolitana, così come organizzati in un dato momento, ma solo di modificarlo, completarlo o integrarlo. Le norme censurate, viceversa, interessavano l'ordinamento provinciale nel suo complesso, violando così in maniera evidente¹⁷ il requisito di “specificità” nell'accezione datane dalla Corte.

La violazione del requisito di “specificità” non richiederebbe peraltro alcuna ulteriore indagine concreta circa la sussistenza dei presupposti di necessità ed

16. A questo proposito, si potrebbe argomentare che i due decreti-legge, considerati nel loro contenuto complessivo, non fossero specifici ed omogenei, atteso che contenevano anche norme di altra natura, non legate *specificamente* alla riforma dell'ordinamento degli enti locali, bensì *genericamente* al consolidamento dei conti pubblici. Nel giudizio *de quo*, tuttavia, la Corte vaglia il requisito di specificità soltanto in relazione alle norme impugnate e non all'insieme delle norme di cui al decreto-legge. Cfr. anche sent. n. 22/2012, Punto 3.4 del *Considerato in Diritto*.

17. Giurisprudenza consolidata della Corte ritiene che la mancanza dei presupposti costituzionali per l'emanazione del decreto-legge debba essere “evidente” e non “semplice”. Cfr. tra le altre sentt. n. 270 e 330/96, 398/98; 16 e 29 del 2002; 341/03; 6, 178 e 196 del 2004.

urgenza, ma sarebbe in quanto tale suscettibile di determinare la carenza dei presupposti. A partire dalla sentenza n. 22/2012, la Corte ha infatti incominciato a giudicare *tout court* illegittimo il decreto-legge che difetti dei requisiti stabiliti dalla legge n. 400/1988, «*in quanto esplicitazione della ratio implicita dell'art. 77 Cost*»¹⁸. In questo modo, la Corte ha modificato la sua precedente giurisprudenza, secondo la quale la carenza dei requisiti di cui alla legge n. 400/1988 costituiva soltanto un indice della carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, la sussistenza dei quali andava poi concretamente verificata¹⁹. Nel caso di specie, a differenza dell'argomentazione in ordine al requisito dell'«immediata applicabilità» (v. *infra* punto 3), la Corte si sforza, tuttavia, di produrre evidenza del legame intercorrente tra assenza di specificità e carenza di necessità ed urgenza²⁰.

Le norme ordinamentali sarebbero «*per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo*» e non possono essere «*interamente condizionate dalla contingenza sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost*». Dal momento che il decreto-legge modifica immediatamente, anche se provvisoriamente, il quadro legislativo ed impone al Parlamento un rapido esame per la propria conversione, impedirebbe una riflessione adeguata sul suo contenuto, tale da consentire di ponderare «*le esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo*» cui deve rispondere l'ordinamento che si sta riformando. In altre parole, sessanta giorni sarebbero un lasso di tempo troppo esiguo per «*trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale previsto e garantito in Costituzione*», destinata, almeno nelle intenzioni

18. Corte Costituzionale, sent. n. 22/2012, Punto 3.3 e 3.4 del *Considerato in Diritto*.

19. S.M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?*, in *Consultaonline*, Studi e commenti, 2012. Ancora prima, peraltro, la Corte aveva ritenuto le indicazioni contenute nell'art. 15 della legge n. 400/1988 apprezzabili ma non costituzionalmente vincolanti (sentenze nn. 391/1995 e 196/2004).

20. Cfr. Ricorso della Regione Calabria, come riportato al Punto 22.2 del *Ritenuto in Fatto*.

del legislatore, a «*dover durare nel tempo*». La Corte considera quindi dirimente l'eccessiva rapidità imposta al Parlamento per la conversione di un decreto-legge recante una «trasformazione radicale dell'intero sistema», rectius di un intero ordinamento. Un problema simile non si porrebbe invece seguendo l'iter ordinario previsto dall'art. 70 e sgg. Cost., dal momento che, soltanto difficilmente, riforme ordinamentali potrebbero essere approvate dalle Camere in appena sessanta giorni dalla loro presentazione in Parlamento.

Il giudice costituzionale limita in definitiva l'indirizzo politico governativo, individuando una sorta di riserva di legge formale in materia di ordinamento di enti locali. In questo modo, la Corte assimila tale materia (v. *infra punto n. 3*) a quella costituzionale ed elettorale di cui all'art. 72 co. 4 Cost., per interventi in ordine alla quale è espressamente escluso il ricorso al decreto-legge (art. 15 co. 2 lett. b) della legge n. 400/1988). In passato, il Giudice delle Leggi sembrava tuttavia aver voluto negare che l'art. 117 co. 2 lett. p) Cost. costituzionalizzasse un simile limite, ricordando la «*innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali*»²¹. Nel caso di specie la norma censurata non era tuttavia quella di un decreto-legge, sicché è senz'altro possibile interpretare il giudicato della Corte, nel senso che “l'innegabile discrezionalità” e la “relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate” siano concetti validi nella misura in cui la legge che abbia ad oggetto una riforma dell'ordinamento di enti locali sia una legge formale.

Nonostante le argomentazioni qui sopra illustrate, la Corte non chiarisce per quale ragione un decreto-legge contenente norme aventi natura ordinamentale, per sua decisione considerate non-specifiche, non possa essere considerato necessario ed

21. Corte Costituzionale, sentenza n. 238/2007, Punto 6 del *Considerato in Diritto* e Corte Costituzionale, sentenza n. 286/2007 Punto 4 del *Considerato in Diritto*.

urgente. Il giudice costituzionale ragiona qui in termini di incompatibilità ontologica tra decreto-legge e riforma di un ordinamento, senza dire nulla sul caso di specie. A questo proposito, vale la pena notare la contraddittorietà dell'argomentazione di cui al punto 1) alla luce dell'argomentazione di cui al punto 3). Se infatti i decreti-legge *de quibus* contenevano norme non immediatamente applicabili, non si può poi affermare che il medesimo decreto-legge condizionasse *interamente* le norme ordinamentali sino al punto da costringere il dibattito parlamentare nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., giacché diverse norme aventi contenuto ordinamentale sarebbero state approvate soltanto in un secondo momento e non in sede di conversione del decreto-legge.

Quanto al secondo argomento (2), occorre domandarsi se una riforma sulla quale verte da tempo un ampio dibattito non sia mai necessaria ed urgente e se i risparmi fossero nello specifico valutabili o quantificabili. Relativamente alla prima domanda, l'esistenza di un dibattito politico e dottrinale iniziato da molto tempo sembra in effetti dover rendere quantomeno non urgente una riforma, in quanto scaturente da un fatto non straordinario. Nel caso di specie, le prime proposte di legge costituzionale per l'abolizione delle Province erano state presentate durante la XV legislatura (Governo Prodi) e all'inizio della XVI legislatura (Governo Berlusconi)²². In concomitanza, si registrano diversi contributi dottrinali a favore o contro la soppressione di tale categoria di enti²³. Va tuttavia chiarito che, benchè la riforma fosse in discussione da almeno cinque anni, fino al 2011 era sempre

22. Durante il Governo Prodi: A.C.1152 su iniziativa dei sen. Salvi e Villone; durante il Governo Berlusconi: A.C. 1694 Cost. Nucara, A.C. 1836 Cost. Scandroglio, A.C. 1989 Cost. Casini, A.C. 1990 Cost. Donadi, A.C. 2010 Cost. Versace e A.C.2264 Cost. Pisicchio. Va comunque rammentato che si tratta dell'improvviso ravvivarsi di un dibattito altrimenti sopitosi dopo il varo delle Regioni, fra gli anni '70 e i primi anni '80. Prima della riforma del Titolo V, si deve infatti ancora ricordare la proposta di legge costituzionale A.C. 1597 del 1977, presentata dai deputati La Malfa, Biasini e Mammi.

23. Tra gli altri si vedano ad es.: B. Caravita, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in www.federalismi.it n. 18/2006 e S. Boccalatte (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli, 2008.

mancata la maggioranza politica disposta ad approvare una riforma delle Province. Questa circostanza di per sé non sembra tuttavia suscettibile di determinare l'esaurirsi dei presupposti di necessità ed urgenza. Al contrario, non appena si è data una maggioranza politica favorevole, l'intervento è stato realizzato. In altre parole, sia il Governo, sia il Parlamento hanno a lungo ritenuto non necessario e non urgente intervenire in materia. Ad un certo punto, la necessità e l'urgenza di intervenire si sono politicamente concretizzate. A prescindere dagli argomenti di cui al punto 1 e al punto 3, in tale valutazione di natura schiettamente politica la Corte Costituzionale non potrebbe interferire.

Quanto poi ai risparmi di spesa, lo studio del Ministro per i Rapporti con il Parlamento e per l'Attuazione del Programma di Governo, Pietro Giarda, indicava risparmi derivanti dal solo accorpamento in una cifra oscillante tra i 370 e i 535 milioni di euro.²⁴ La relazione tecnica allegata al primo decreto-legge indicava il risparmio di spesa associabile ai cd. costi della politica in, verosimilmente, 65 milioni di euro lordi a partire dal 2013, *«una riduzione percentuale nell'ordine del 50% del totale, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di segreteria»*. Nessuna indagine sembra invece essere stata condotta dal Governo in ordine agli eventuali risparmi derivanti dalla diversa allocazione di funzioni. Benché dunque parzialmente quantificati, i risparmi non sarebbero stati, secondo la Corte, quantificabili. Tale impossibilità di quantificazione sembra doversi legare alla circostanza per la quale diverse disposizioni dei due decreti non erano immediatamente applicabili, ma dovevano ancora ricevere attuazione da parte di altri atti. Benché negata dalla Corte, possibile sarebbe stata tuttavia una quantificazione approssimata, come quella parzialmente offerta dal legislatore. E' proprio sulla base di tale scarsa quantificazione dei risparmi che alcuni autori hanno

24. Cfr. A.A., *Province, risparmi fino a 535 milioni, ma riforma a rischio*, Il Sole 24 Ore, 1 dicembre 2012.

dedotto la carenza dei presupposti di necessità ed urgenza²⁵. La Corte, viceversa, preferisce fermarsi ad una fase precedente dell'argomentazione logica, sostenendo che l'impossibilità di quantificare i risparmi determini automaticamente l'assenza dei presupposti. Tale decisione sembra doversi ricondurre al fatto che la non-quantificabilità e non-valutabilità dei risparmi costituisce in realtà un argomento ad *abundantiam* per dimostrare l'assenza di immediata applicabilità delle norme censurate.

Quanto al terzo argomento (3), occorre domandarsi: che cosa sia una riforma organica e di sistema; se davvero ogni riforma che sia tale non contenga mai misure di immediata applicazione e se tale ultimo requisito di cui all'art. 15 co. 3 Cost. espliciti davvero la *ratio* dell'art. 77 co. 2 Cost.

Innanzitutto, sembra potersi affermare che l'espressione “riforma organica e di sistema”, usata per indicare il contenuto del decreto-legge in oggetto, sia utilizzata dalla Corte come sinonimo di riforma ordinamentale, dal momento che la Corte definisce altrove il medesimo contenuto come recante «*nuovi assetti ordinamentali*» o «*trasformazioni radicali della disciplina ordinamentale*». L'espressione “di sistema” rivela parzialmente che cosa la Corte intenda per ordinamento e cioè, nell'accezione kelseniana, un qualsiasi sistema di norme che possa essere ricondotto ad un'unica norma fondamentale.²⁶ Tale sistema deve altresì essere dotato del requisito dell'“organicità”, termine che fa riferimento all'organizzazione delle componenti di un ordinamento. L'aggettivo “organico” richiama altresì le leggi organiche dell'esperienza francese e spagnola, leggi cioè poste tra la Costituzione e la legge ordinaria nella scala gerarchica, caratterizzate da un contenuto particolare indicato in Costituzione e approvate a maggioranza assoluta o qualificata dal

25. Così, ad es., P. Veronesi, *Morte e temporanea risurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2013, 8-9.

26. Cfr. H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1952, 95.

Parlamento. In Spagna, in particolare, le leggi organiche approvano gli Statuti di autonomia e non «sono un semplice rivestimento formale di una norma materialmente autonoma, ma la definitiva incorporazione della volontà del legislatore statale nella configurazione di quello che, per il suo contenuto, costituisce la fondamentale norma istituzionale di ciascuna Comunità autonoma»²⁷. Laddove la Corte ha stabilito una riserva di legge formale per la riforma dell'ordinamento degli enti locali pare aver posto un vincolo analogo, dovuto alla «particolarità dell'ordinamento degli enti territoriali, i quali hanno una normazione propria che può anche essere ispirata a criteri diversi da quella proposta dagli Stati in cui si inseriscono»²⁸. La riserva di legge formale sarebbe uno strumento di difesa dell'autonomia, una garanzia per gli enti locali nei confronti del Governo o, detto ancora in altri termini, di garanzia dell'autonomia dell'ordinamento degli enti locali dall'ordinamento dello Stato²⁹. Pur non essendo richiesta alcuna maggioranza qualificata per la loro approvazione, riforme complessive dell'ordinamento degli enti locali potrebbero infatti seguire soltanto l'iter stabilito dagli artt. 70 e sgg. Cost., senza alcuna accelerazione imposta dal Governo. Che sia il Parlamento, dopo un adeguato confronto con gli enti locali, a dover proporre riforme ordinamentali corrisponde all'obbligo che ordinamenti «riconosciuti e garantiti dalla Costituzione» siano trasformati soltanto in ossequio al principio di sovranità popolare.

Tuttavia, occorre osservare che l'espressione riforme ordinamentali è suscettibile di essere estesa ad altri ordinamenti diversi dall'ordinamento degli enti locali. Tra questi ordinamenti rientrano in primo luogo tutti quelli di cui la Costituzione fa

27. E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Roma, 2008, 100.

28. S. Cassese, *Massimo Severo Giannini*, Bari, 2010, cit. da *Gli elementi essenziali degli ordinamenti giuridici*, 20.

29. Cfr. S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1985, cit. p. 29: «Il carattere specifico dell'autonomia deve ricercarsi non tanto nell'elemento della volontà, quanto nel fatto oggettivo della formazione di un ordinamento che abbia certi requisiti di indipendenza e nello stesso tempo, di dipendenza, cioè di limitata indipendenza da un altro ordinamento».

espressa menzione: l'ordinamento sindacale (art. 39 co. 3 Cost.), l'ordinamento delle Forze Armate (art. 52 co. 3 Cost.), l'ordinamento della Presidenza del Consiglio (art. 95 co. 3 Cost.), l'ordinamento degli uffici della P.A. (art. 97 co. 2 Cost.), l'ordinamento giudiziario (art. 102, 106, 107 co. 1 e co. 4, art. 108 co. 1 Cost.)³⁰, l'ordinamento di Roma Capitale (art. 114 co. 3 Cost.), l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117 co. 2 lett. h), l'ordinamento civile e penale (art. 117 co. 2 lett. l), l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della comunicazione (art. 117 co. 3 Cost.). A questi, si potrebbe dire, vanno aggiunti anche gli ordinamenti, cui il giudice costituzionale riconosce espressamente questa natura, come ad esempio l'“ordinamento pensionistico”³¹ o l'“ordinamento bancario”³². Il rischio di una tale interpretazione è che qualunque sistema di norme sia definibile come ordinamento³³ e, al limite, nessun decreto-legge possa dirsi più necessario ed urgente.

Una precisa delimitazione della categoria delle riforme ordinamentali ha una discreta rilevanza per il futuro, dal momento che la Corte sostiene che qualsiasi riforma di questo tipo sia di per sé destinata a non essere immediatamente applicabile ovvero ad avere efficacia differita. Il che significa che una sua approvazione con decreto-legge violerebbe il requisito posto dall'art. 15 co. 3 della legge n. 400/1988, che, come la Corte ricorda, «*esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge*». Nel caso di specie, effettivamente, la riforma rinviava in diverse sue parti all'approvazione di altri atti, tra i quali si ricordino quelli concernenti: a) le modalità di elezione del Consiglio

30. In materia di ordinamento giudiziario si vedano le considerazioni sul D.L. n. 69/2013, svolte da A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, non s'ha da fare*, 31 luglio 2013, Osservatorio della Rivista AIC, 5. Dopo la sentenza della Corte, vanno inoltre segnalati i decreti-legge di riforma dell'ordinamento della Banca d'Italia (D.L. 30 novembre 2013 n. 133) e di riforma del finanziamento pubblico ai partiti (D.L. 13 dicembre 2013 n. 137).

31. Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 527/1987 e 198/2002.

32. Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 224/1994.

33. Cfr. S. Cassese, *op. cit.*, 17.

provinciale, che avrebbero dovuto essere stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012 (art. 23 co. 16 D.L. 201/2011); b) il trasferimento ai Comuni da parte di Stato e Regioni con propria legge delle funzioni fino ad allora attribuite alle Province (art. 23 co. 18 D.L. n. 201/2011); c) il trasferimento delle risorse umane e finanziarie strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite (art. 23 co. 19 D.L. n. 201/2011 e art. 17 co. 8-9 D.L. n. 95/2012); d) la definizione dei criteri per la soppressione o accorpamento con delibera del Consiglio dei Ministri entro dieci giorni dalla entrata in vigore del decreto (art. 17 co. 2 D.L. n. 95/2012); e) l'approvazione delle ipotesi di riordino da parte dei CAL e delle proposte di riordino da parte delle Regioni (art. 17 co. 3-5 D.L. n. 95/2012). Che le norme di cui ai decreti legge impugnati fossero carenti dal punto di vista del requisito dell'urgenza si coglierebbe in particolar modo, secondo la Corte, dalla lettera dell'art. 1 co. 115 della legge n. 228/2012, il quale ha sospeso per un anno l'efficacia delle norme censurate. La sospensione equivale a differire nel tempo l'efficacia delle misure, rendendole per ciò stesso non più urgenti.

Come avvenuto in precedenza per il requisito di omogeneità (v. supra punto n. 1), la Corte stabilisce qui un'equazione tra il requisito della immediata applicazione e la carenza di urgenza³⁴, senza utilizzare la mancanza del primo come indizio per verificare in concreto la sussistenza della seconda. A questo punto, vale la pena chiedersi se il requisito dell'immediata applicazione debba davvero ritenersi intrinseco alla natura del decreto-legge ovvero se un decreto contenente norme ad efficacia differita sia di per sé non urgente, alla stregua di quanto asserito dalla Corte. Come sottolinea Celotto, riprendendo Esposito e Mortati³⁵, «*a volte ad essere necessario ed urgente è il provvedere e non il provvedimento*», atteso che

34. Così in dottrina già: R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, 178; A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, 333.; S. Labriola, *Il governo della Repubblica: organi e poter*, 181. Sulla relativa diffusione di decreti legge con efficacia differita si veda C. Redi, *Decreto-legge: strumento di legislazione "straordinariamente ordinario"*, in Osservatorio sulle Fonti, n. 2/2011, 8-12.

35. C. Esposito, *La validità delle leggi*, 139.

l'approvazione del decreto-legge potrebbe di per sè essere finalizzata a placare rivendicazioni sociali³⁶ o, come in questo caso, a mitigare le oscillazioni dello spread sui mercati finanziari³⁷. In altre parole, la scelta se approvare o meno un decreto-legge è, come stabilisce lo stesso art. 77 Cost., una responsabilità politica dell'esecutivo e lo scrutinio costituzionale sui presupposti andrebbe limitato ai casi di evidente carenza, senza che esso possa consistere in una semplice equazione tra mancanza del requisito di immediata applicazione e assenza di urgenza³⁸.

In conclusione, la Corte Costituzionale ha giudicato il decreto-legge carente dei requisiti di necessità ed urgenza per motivi alquanto diversi tra loro. La sussistenza del requisito della “specificità” viene negato alla luce di un'interpretazione del termine sostenuta presso una dottrina minoritaria, la quale, come si è visto, non è quella teleologicamente corretta. Quanto agli argomenti secondo cui una riforma ordinamentale da tempo in discussione non sarebbe necessaria ed urgente e avrebbe sempre efficacia differita, occorre sottolineare che la Corte sembra così voler restringere il ricorso al decreto-legge da parte del potere esecutivo ampliando la riserva di legge formale ad un più ampio novero di materie rispetto a quelle di cui all'art. 72 co. 4 Cost. e in questo modo limitando la funzione di indirizzo politico del potere esecutivo oltre i limiti che una parte della dottrina considera essere quelli propri del decreto-legge. A questo proposito, va inoltre sottolineato che considerare le norme della legge n. 400/1988 esplicitazione della ratio dell'art. 77 Cost. è legittimo solo nella misura in cui l'assenza dei requisiti di cui alla citata legge determini effettivamente l'assenza anche dei requisiti di necessità ed urgenza, altrimenti si produce una riduzione teleologica dell'art. 77 Cost. La limitazione dell'indirizzo politico del potere esecutivo diventa infine ancor più incisiva e

36. G. Zagrebelsky, *Manuale di Diritto Costituzionale*, 171 e F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, 82.

37. Cfr. M. Raveraira, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge*, 1453 e L. Paladin, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, 1518.

38. Così A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997, 438-440.

meritevole di essere rimeditata, se si considera che il concetto di riforma ordinamentale appare opaco e di per sé applicabile ad un lungo elenco di possibili riforme.

3. L'iniziativa dei Comuni in materia di riordino globale della geografia provinciale: *res iudicata*?

Nel vagliare la legittimità costituzionale del decreto-legge, la Corte non si limita ad esaminare la questione se e in quale misura l'approvazione di disposizioni ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. p) Cost. possa avvenire anche attraverso la cd. decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.*, ma esamina anche la questione se un decreto-legge possa operare nella fattispecie di cui all'art. 133 co. 1 Cost.

Dovendo condurre un giudizio di compatibilità tra due fonti sulla produzione, la Corte finisce per valutare tout court la lesione del parametro di cui all'art. 133 co. 1 Cost. Mentre nel primo caso esaminato dalla Corte, il giudizio di compatibilità tra il ricorso al decreto-legge e l'approvazione di norme di cui all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost. non diceva nulla in ordine all'eventuale lesione delle funzioni fondamentali o dei poteri degli organi di governo degli enti locali, in questo caso, invece, il giudizio di compatibilità finisce per riverberarsi, con un *obiter dictum*, anche sulla censura principale di alcune Regioni, riguardante la lesione del diritto di iniziativa dei Comuni *ex art. 133 co. 1 Cost.* da parte della procedura individuata dall'art. 17 del D.L. n. 95/2012³⁹.

Nel valutare la decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.* incompatibile con un tale riordino globale della geografia provinciale, la Corte non si limita, infatti, a

39. Tale procedura prevedeva che, sulla base dei requisiti minimi fissati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, i CAL redigessero un'ipotesi di riordino, che avrebbe potuto essere modificata da una proposta di riordino della Regione. Il riordino sarebbe dovuto essere completato da un atto legislativo di iniziativa governativa.

ravvisare che anche le disposizioni in materia di riordino territoriale hanno natura ordinamentale e «*introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province*», in quanto tali incompatibili con l'adozione di provvedimenti provvisori di emergenza da parte del Governo; al contrario, la Corte ha preferito dimostrare anche l'incompatibilità tra il decreto-legge, che «*presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza*», e iniziativa dei Comuni, che «*deve essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali*». In altre parole, la Corte giudica che il riordino complessivo della geografia provinciale completato con decreto-legge sia costituzionalmente illegittimo, dal momento che la modifica dei confini territoriali è integrata nei suoi effetti una volta entrato in vigore il decreto-legge, a nulla valendo il fatto che, nei ristretti tempi della conversione in legge, debba intervenire l'iniziativa dei Comuni. Tale iniziativa non sarebbe infatti più da considerare tale, ma assumerebbe i connotati di una mera “ratifica” a posteriori di un'iniziativa altrui.⁴⁰ A stretto rigore, tuttavia, le norme del decreto-legge censurate non producevano una modifica dei confini territoriali delle Province, ma si limitavano a stabilire una procedura per l'esercizio dell'iniziativa dei Comuni. Quest'ultima, tuttavia, non sarebbe più stata spontanea, come richiesto dalla Corte, ma necessitata e, anche in ragione dei termini fissati dal legislatore per procedere al riordino, appariva di per sé già integrata nel procedimento legislativo e non ad essa antecedente. Per dimostrare l'incompatibilità tra decreto-legge e riordino globale della geografia provinciale, la Corte è infatti stata logicamente costretta ad esprimersi sul requisito temporale dell'iniziativa dei Comuni, la quale «*deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso*

40. In dottrina per la compatibilità tra decreto-legge e riordino delle circoscrizioni provinciali si era espresso: D. Servetti, *Sui criteri per il riordino delle province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*, in www.dirittiregionali.org, 31 luglio 2012. *Contra* già in passato: E. Ferioli, *Commento all'art. 133 Cost.*, in: *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Utet, 2006, 2552.

stretto ed il parere, non vincolante, della Regione», sconfinando perciò nell'*obiter dictum*.

L'«*indefettibilità*» dell'iniziativa dei Comuni viene desunta dal Giudice delle Leggi a partire da un'argomentazione storica. In sede di Assemblea Costituente, il primo comma dell'art. 133 recitava inizialmente: «*L'istituzione di nuove Province è stabilita con legge della Repubblica, sentite le popolazioni interessate*». Il 17 luglio 1947 l'emendamento del deputato democristiano, on. Raffaele Recca, cui si unirono altri membri dell'Assemblea, cambiò il testo con la formulazione attuale. In particolare, l'on. Vito Monterisi, cofirmatario dell'emendamento Recca, spiegò così il senso della modifica: «*Bisogna che l'iniziativa parta non dall'alto, ma dal basso, cioè sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono nuove Province*». La Corte riprende le parole del deputato Monterisi quasi alla lettera, evidenziando che la scelta di modificare le circoscrizioni provinciali deve essere «*il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto*». (Punto n. 12.2 par. 2 del *Considerato in Diritto*).

Sembra quindi doversi comprendere che l'art. 133 co. 1 Cost. è una fonte sulla produzione che vincola il legislatore ad un *iter* procedurale speciale rispetto a quello degli artt. 70 e sgg. Cost. L'iniziativa dei Comuni non è comunque un'iniziativa legislativa in senso tecnico⁴¹, bensì una “richiesta-iniziativa” avente un mero ruolo propulsivo ed è perciò priva di requisiti formali particolari⁴². La disposizione non reca quindi una fonte primaria atipica, ma una legge ordinaria rinforzata per procedimento⁴³. L'iniziativa ha carattere riservato o esclusivo⁴⁴, è necessaria ed

41. E. Rotelli, *Commentario della Costituzione, art. 133*, a cura di G. Branca, vol. XIX, Bologna-Roma, 1990, 207. *Contra*: P. Costanzo, *Profili costituzionalistici dell'istituzione di nuove province*, in *Quaderni Regionali*, 1986, 1352 e sgg.

42. *Contra*: M. Giocoli Nacci, *op. cit.*, 151 ed E. S. Musso, *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 267.

43. Così, in passato, anche V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale II*, Padova, 1984, 212.

infungibile per tutti i casi di mutamento dei confini provinciali e di istituzione di nuove Province e deve collocarsi in una fase temporale antecedente l'iniziativa legislativa in senso stretto⁴⁵.

Le argomentazioni della Corte, benché necessarie per dimostrare l'incompatibilità tra decreto-legge e riordino globale della geografia provinciale, sembrano, per come qui interpretate, destinate a valere anche nel caso in cui il riordino globale della geografia provinciale sia attuato con legge ordinaria dello Stato⁴⁶. Questa interpretazione sembrerebbe ulteriormente avvalorata dall'ultimo capoverso del punto 12. 2 del Considerato in Diritto, nel quale la Corte afferma che *«a prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria, occorre ribadire che a fortiori si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un*

44. Così, in dottrina, anche: M. Giocoli Nacci, *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Bari, 2005, 149.

45. Come evidenziato da Costanzo, la prassi parlamentare in materia di istituzione di nuove Province mostra comunque un affievolimento della rigidità dei requisiti sopra menzionati. In particolare, nel caso dell'istituzione delle Province di Biella, Verbania, Lecco, Lodi, Prato, Rimini, Vibo Valentia e Crotona, l'iniziativa dei Comuni non ha avuto un vero ruolo propulsivo, ma di mero appoggio ad iniziative delle rispettive Regioni. Cfr. Relazione del deputato Ciaffi, presentata il 16 marzo 1989 (C. 2093-A) e sul punto anche P. Costanzo, *op. cit.*, 1366-1367. Nel caso più recente della Provincia Barletta-Trani-Andria, dalle relazioni allegate alle proposte di legge non è chiaro se ad avere avuto un ruolo propulsivo sia stata la proposta della Regione Puglia o un documento di Sindaci presentato al Governo. Nel caso di Monza-Brianza, invece, più correttamente, all'iniziativa dei Comuni fece seguito il parere della Regione. Infine, nel caso di Fermo, l'iniziativa fu assunta da un gruppo di quaranta Comuni.

46. L'art. 133 co. 1 Cost. parla di *legge della Repubblica*. Il nuovo art. 114 co. 1 Cost., introdotto con la riforma del Titolo V, reca una distinzione tra Repubblica e Stato, per cui quest'ultimo, al pari di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni costituisce la Repubblica. L'art. 133 co.1 Cost. non è tuttavia stato modificato in sede di riforma, sicché, prescindendo da un'argomentazione storica, con il termine legge della Repubblica si potrebbero intendere oggi sia le leggi dello Stato, sia quelle approvate dalle Regioni. Nondimeno, dal momento che lo stesso art. 133 co. 1 Cost. esplicita il ruolo delle Regioni nel mero dovere di rendere un parere e dal momento che l'art. 133 co. 2 Cost. Prevede esplicitamente una riserva di legge regionale per l'istituzione di nuovi Comuni e il mutamento delle circoscrizioni comunali sembra doversi ritenere che legge della Repubblica sia qui sinonimo di legge dello Stato. Così anche E. Ferioli, *op. cit.*, 2549.

riordino circoscrizionale globale». L'utilizzo dell'argomentazione a fortiori pare sottintendere che un riordino globale non possa essere compiuto neanche con legge ordinaria, visto che a maggior ragione non sarebbe possibile compierlo con decreto-legge⁴⁷.

Infine, la Corte sembra voler iscrivere la presente decisione nel solco della propria giurisprudenza anteriore sull'art. 133 co. 1 Cost.⁴⁸, in base alla quale l'istituzione di nuove Province o il mutamento dei confini territoriali può legittimamente avvenire ricorrendo allo strumento della delega legislativa di cui all'art. 76 Cost.. In tal caso, infatti, l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione non devono necessariamente intervenire nella fase di formazione della legge di delegazione, ma possono intervenire anche nella fase di formazione del decreto-legislativo, prima della sua adozione da parte del Governo. Il Parlamento potrebbe, dunque, legittimamente fungere da catalizzatore di un cd. riordino globale che riguardi tutte le circoscrizioni provinciali delle Regioni a Statuto ordinario⁴⁹, toccando in un secondo tempo ai Comuni organizzarsi per esercitare l'iniziativa secondo i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delega, da completarsi poi con decreto attuativo del Governo.

A questo punto, si tratta di capire se la questione dell'iniziativa dei Comuni in materia di riordino globale della geografia provinciale da approvare con legge ordinaria vada davvero considerata *res iudicata* e se l'unico strumento utilizzabile dal legislatore per disporre un riordino globale della geografia provinciale rimanga il decreto-legislativo⁵⁰. A noi pare che ammettere la soluzione del riordino su delega legislativa significhi aprire anche ad un riordino completato dal Parlamento:

47. Cfr. anche D. Servetti, *op. cit.*, 2013.

48. Corte Costituzionale, sentenza n. 347/1994, Punto 3 del *Considerato in Diritto*.

49. Per le Regioni a Statuto speciale vale quanto sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 230/2001, ossia che lo Statuto ha forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione e quindi anche della procedura di cui all'art. 133 co. 1 Cost. (Punto n. 3 del *Considerato in Diritto*).

50. Così in passato già P. Costanzo, *op. cit.*, 1380.

secondo quale *ratio* il Parlamento potrebbe, infatti, delegare il Governo a riordinare le Province, ma non potrebbe svolgere da solo tale compito? Non essendo dato ipotizzare un argomento valido per sostenere la legittimità di questa evidente asimmetria tra Parlamento e Governo, sembra logico dover credere che la questione sia stata di proposito lasciata aperta dalla Corte. La questione è infatti da considerarsi aperta, atteso che la Corte spiega che i propri ragionamenti valgono «*a prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria*». La già accennata argomentazione a fortiori sembra doversi leggere non come un *obiter dictum* sull'illegittimità di un riordino globale con legge ordinaria, bensì come una semplice constatazione del fatto che, se già per singole modificazioni circoscrizionali il decreto-legge non sarebbe utilizzabile, ciò varrebbe a maggior ragione anche per cd. riordini globali.

Se questo è vero, allora la tesi dell'Avvocatura dello Stato, sostenuta anche in dottrina⁵¹, secondo la quale il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella fattispecie dell'art. 133 co. 1 Cost. (Punto 23.4 del *Ritenuto in Fatto*), il quale andrebbe limitato soltanto a singole revisioni delle circoscrizioni provinciali, si può ritenere ancora attuale e degna di essere tenuta in considerazione dal legislatore che intenda varare una razionalizzazione della geografia provinciale. Sotto questo profilo, a nulla vale l'obiezione di una parte della dottrina per la quale il legislatore non disporrebbe della competenza *ex art. 117 co. 2 lett. p) Cost.* per approvare un riordino globale. Infatti, l'art. 133 co. 1 Cost. conferma implicitamente che è la legge dello Stato ad operare il mutamento dei confini provinciali o l'istituzione di nuove Province. Se la potestà legislativa esclusiva è riconosciuta per

51. Così, di recente, nei loro pareri sulle norme impugnate, anche V. Onida (9-10) e V. Cerulli Irene (4), entrambi reperibili online su www.federalismi.it Scettico su un'interpretazione rigida della Costituzione che esalta gli eccessi localistici anche D. Servetti, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.L. n. 95/2012*, in www.dirittiregionali.org, 31 luglio 2012.

casi nei quali l'iniziativa legislativa è subordinata all'atto propulsivo dei Comuni e al parere della Regione, questo varrà a maggior ragione in un caso di riordino globale, nel quale gli enti territoriali godono di un grado inferiore di autonomia con riguardo alla tutela dei propri confini.⁵²

Se, viceversa, si dovesse ritenere che il procedimento speciale di cui all'art. 133 co. 1 Cost. valga non solo per l'istituzione di nuove Province, ma anche nel caso del loro accorpamento, dal momento che, alla soppressione di due o più Province, fa seguito la successiva istituzione di un nuovo ente, ebbene, in tal caso, l'ipotesi di un riordino globale da approvare con legge ordinaria sarebbe legittima soltanto a fronte di una revisione costituzionale dell'art. 133 co. 1 Cost. Essa dovrebbe esplicitare che ogni mutamento dei confini provinciali avviene con legge ordinaria, sentite le popolazioni interessate. A questo proposito, occorre chiarire se la legge ordinaria in questione debba essere statale o regionale. Trasferire la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, alla stregua di quanto previsto da un disegno di legge di revisione costituzionale risalente alla passata legislatura e come peraltro emerso anche nei lavori della Costituente,⁵³ consentirebbe di raggiungere due differenti obiettivi: a) il potere legislativo di Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale limitatamente alla modifica dei confini territoriali sarebbe equiparato; b) atteso che alle Regioni è affidato il compito di conferire funzioni amministrative alle Province, le Regioni potrebbero valutare con maggiore precisione dello Stato gli ambiti ottimali per l'esercizio delle

52. *Contra* M. Massa, *Come non si devono riformare le Province*, in www.forumcostituzionale.it, 2013, 8; C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, in *Le Regioni* 2/2013, 361-386. Così anche i pareri di P. Ciarlo (3), Capotosti (14 e sgg.) reperibili online su www.federalismi.it In passato: G. Fracapane, *Variazioni territoriali del Comune e della Provincia nella vigente Costituzione*, in *Rassegna giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1956, 8 e sgg e P. Costanzo, *op. cit.*, 1379 in commento critico all'art. 128 del cd. Progetto di Pavia.

53. Cfr. P.d.l. Cost. A.C. 1242/2011 di iniziativa del deputato A. Gibelli, *Modifica agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di province*. Sui lavori della Costituente e sull'emendamento Mannironi che attribuiva alla competenza legislativa regionale la modifica delle circoscrizioni provinciali si veda P. Costanzo, *op. cit.*, 1353.

cd. funzioni di “area vasta”, nel rispetto dell'art. 118 co. 1 Cost. e fino al punto di poter sopprimere del tutto l'ente provinciale.⁵⁴

Nessun'altra interpretazione dell'art. 133 co. 1 Cost. consente altrimenti di ritenere costituzionalmente legittimo un riordino globale della geografia provinciale da compiere con legge ordinaria, senza un preliminare ruolo propulsivo dei Comuni. Non è infatti possibile stravolgere il dato letterale e considerare l'iniziativa come mero presupposto necessario per l'approvazione della legge ordinaria da parte del Parlamento e non quale condizione di ammissibilità per il deposito della proposta di legge in Parlamento. Se infatti l'iniziativa intervenisse nella fase di formazione della legge e non in una fase antecedente al deposito della proposta di legge, non sarebbe più passibile di essere qualificata come iniziativa, ma equivarrebbe ad un parere o ad un “assenso” o ancora, nel migliore dei casi, ad una forma di partecipazione dei Comuni alla legislazione ordinaria.⁵⁵

Al più, rimarrebbe ipotizzabile un'attività di impulso e di coordinamento informale da parte di Stato e Regioni, da realizzare eventualmente in collaborazione con le associazioni nazionali dei Comuni e delle Province in sede di Conferenze e tale da sfociare nella iniziativa dei Comuni interessati⁵⁶. Infine, altrettanto percorribile, ma poco attuale, considerato il procedimento di

54. Si pensi, ad esempio, ai casi di Basilicata e Molise nei quali il riordino di cui al combinato disposto del D.L. n. 95/2012 e n. 188/2012 avrebbe invece comportato una perfetta sovrapposizione tra Regione e Provincia. Come è noto, il mero fatto di essere ente costitutivo della Repubblica di cui all'art. 114 co. 1 Cost. non comporta che l'ente Provincia debba essere presente in ogni parte del territorio della Repubblica. L'elenco degli enti necessari di cui all'art. 114 co. 1 Cost. contempla infatti anche le Città metropolitane, che, per loro natura, possono essere presenti solo in alcune aree. Lo stesso deve dirsi anche per le Province, anche visto e considerato il fatto che in due Regioni (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) la Provincia non esiste o ha connotati che la rendono piuttosto assimilabile ad una Regione. Cfr. B. Caravita di Toritto, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in www.federalismi.it n. 18/2006.

55. Cfr. sul punto E. Rotelli, 207. *Contra* L. Paladin, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, *Le Regioni*, 1977, 420 e, più di recente, anche R. Bin, *Il nodo delle Province*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

56. Cfr. P. Costanzo, *op. cit.*, 1368.

decostituzionalizzazione dell'ente Provincia oggi in corso⁵⁷, sarebbe la strada della legge costituzionale che, alla stregua delle Regioni e delle Province autonome, fissasse direttamente in Costituzione la nuova geografia provinciale⁵⁸. Questa strada sconta, tuttavia, un difetto di natura economica e cioè il fatto che l'“ottimalità” della superficie provinciale è difficilmente definibile una volta per tutte in termini generali e astratti e dipende, nel caso delle Province, anche dal numero di Comuni esistenti entro i suoi confini, oltre che dalle dimensioni della Regione. Cristallizzare in Costituzione i confini territoriali di un ente locale sarebbe una soluzione scarsamente flessibile tale da rendere poco agevoli eventuali future riforme di razionalizzazione dell'assetto provinciale.

Aperta rimane poi anche la questione del limite posto dalla Costituzione al legislatore ordinario nell'individuazione dei criteri e dei principi per l'esercizio dell'iniziativa comunale di cui all'art. 133 co. 1 Cost. Alla luce del caso di specie, occorre in particolare chiedersi se fosse sufficiente per integrare il requisito costituzionale della necessaria iniziativa dei Comuni una delibera eventuale del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), il quale potesse a sua volta tenere conto delle altrettanto eventuali iniziative comunali. Pur non essendo stata chiamata a rispondere a questo altro interrogativo, la Corte sembra aver voluto offrire un'interpretazione rigorosamente letterale dell'art. 133 co. 1 Cost., in base alla quale «*le iniziative nascenti dalle popolazioni interessate*» debbono essere esercitate «*tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni*» e non tramite i Comuni intesi come popolazioni⁵⁹. Nel caso delle norme qui censurate, tanto l'ipotesi di riordino dei CAL, quanto le iniziative comunali avevano natura eventuale e non necessaria. Queste ultime, poi, erano inserite in una fase endoprocedimentale

57. In Parlamento giace attualmente il d.d.l. di revisione costituzionale di iniziativa del Governo (A.C. 1543), presentato il 20 agosto 2013 e rubricato “Abolizione delle Province”, il quale reca l'abrogazione dell'art. 133 co. 1 Cost.

58. Così, in passato, già S. M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1974, 100, ripreso in P. Costanzo, *op. cit.*, 1358.

59. Così E. Rotelli, *op. cit.*, 207.

imperniata su una delibera finale del CAL, organo della Regione e non dei Comuni, nel quale sedevano soltanto alcuni rappresentanti delle comunità locali interessate dagli accorpamenti.

Nulla osta, comunque, a che il legislatore ordinario stabilisca diversi criteri quantitativi e qualitativi per l'esercizio dell'iniziativa dei Comuni, dal momento che l'art. 21 co. 3 lett. d) T.U.E.L. (e prima ancora l'art. 16 co. 2 della legge n. 142/1990) non rappresenta una disposizione a contenuto costituzionalmente vincolato⁶⁰. dell'art. 133 co. 1 Cost. Al contrario, come sostenuto dalla dottrina antecedente all'entrata in vigore delle norme *de qua*⁶¹, l'art. 133 co. 1 Cost è autoapplicabile e, anche a fronte di una sua disciplina attuativa, l'iniziativa potrebbe dirsi ammissibile anche se proveniente, al limite, da un solo Comune o meglio, per rispettare il dato letterale, da almeno due Comuni o eventualmente ancora da un Comune in rappresentanza di un gruppo di Comuni⁶². Se tuttavia si vuole considerare l'ipotesi già menzionata che il riordino globale non rientri nella fattispecie di cui all'art. 133 co. 1 Cost, occorre dedurre che il legislatore ordinario, in ossequio all'art. 5 Cost., dovrebbe comunque prevedere altre forme di coinvolgimento degli enti locali interessati dal riassetto, la più tenue tra quelle possibili è la consultazione.

Anche la definizione di criteri demografici o di omogeneità socioeconomica per il mutamento dei confini territoriali o l'istituzione di nuove Province rientra tra le possibili forme di attuazione dell'art. 133 co. 1 Cost. Una volta ricevuta la “richiesta-iniziativa” di istituzione di una nuova Provincia o di mutamento dei

60. Sull'incertezza definitoria relativa a tale categoria si veda: S. Penasa, *L'ondivaga categoria delle leggi "a contenuto costituzionalmente vincolato"*, in www.forumcostituzionale.it, 19 aprile 2005.

61. E. Rotelli, *op. cit.*, 207-208; P. Costanzo, *op. cit.*, 1364 e 1369. Cfr. anche L. Mollica Poeta, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in www.forumcostituzionale.it, 4 ottobre 2012., 5 e sgg.

62. Per una dottrina più risalente deve, invece, sussistere un'iniziativa unanime di tutti quei Comuni interessati al riassetto territoriale. G. Fragapane, *Variazioni*, cit. 31 e G. Ballardore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, 1970, 483.

confini provinciali, spetta al legislatore valutare se accoglierla o meno, sulla base delle considerazioni più diverse. La predisposizione di requisiti minimi di popolazione, quali ad esempio quelli disciplinati all'art. 21 co. 3 lett. a) b) c) ed e) T.U.E.L. o alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, offre una base chiara per un eventuale diniego della richiesta-iniziativa da parte del Parlamento. Tali requisiti, al pari di quelli quantitativi sopra menzionati, non sono comunque suscettibili di incidere sull'ammissibilità dell'iniziativa dei Comuni, ma esclusivamente sulla sua fondatezza, nel senso che il legislatore dovrà comunque esaminare tutte le richieste-iniziative e poi decidere se accoglierle⁶³.

Vale infine la pena notare che nessun accenno è rivolto dalla Corte alla necessità che le stesse Province destinate ad essere accorpate siano formalmente sentite nella fase di formazione della legge. Come sostenuto da una certa dottrina, la mancata previsione di un coinvolgimento delle Province nel procedimento che presiede alla modifica dei loro confini alla stregua del secondo comma dell'art. 133 Cost. per i Comuni ovvero la previsione che l'iniziativa in ordine alla modifica dei confini provinciali sia esercitata dai Comuni sarebbe indice di un'asimmetria esistente in Costituzione tra Province e Comuni, in base alla quale le Province sono, in buona sostanza, da qualificare come “associazioni di Comuni” e godono quindi di un grado di autonomia locale minore⁶⁴. Tuttavia, le categorie di enti elencate al nuovo art. 114 co. 1 Cost. sono parimenti costitutive della Repubblica e, con l'abrogazione degli artt. 128 e 129 Cost., le Province non sono più circoscrizioni degli enti decentrati dello Stato⁶⁵, bensì enti territoriali necessari dotati di autonomia (art. 114 co. 2 Cost.). La stessa Corte nella sentenza de qua riconosce le Province, al pari dei Comuni e delle Città metropolitane, come «*enti esponenziali delle comunità territoriali*» (Punto 11. 3 del Considerato in Diritto), ammettendo che la Provincia

63. Così anche P. Costanzo, *op. cit.*, 1370 e 1375 .

64. Cfr. L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 872 e sgg.

65. Cfr. anche Corte Costituzionale, sent. n. 230/2011, Punto 3.2 del *Considerato in Diritto*.

rappresenti una propria comunità distinta dalla mera somma delle comunità comunali⁶⁶. Che questa debba essere l'interpretazione costituzionalmente corretta si può dire confermato anche dall'art. 132 co. 2 Cost., in base al quale la possibilità che una Provincia, al pari di un Comune, possa essere staccata da una Regione ed essere aggregata ad un'altra Regione è subordinata all'approvazione della maggioranza della popolazione della Provincia in questione e non all'approvazione della maggioranza dei Comuni o della popolazione dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Infine, lo stesso art. 21 co. 3 lett. d) T.U.E.L. impone che l'adesione dei Comuni all'iniziativa di revisione dei confini territoriali delle Province rappresenti comunque la maggioranza della popolazione provinciale, in questo modo legando la modifica dei confini territoriali alla volontà di una comunità precisa e non di una somma di comunità⁶⁷. Dalla prassi parlamentare in materia di istituzione di una nuova Provincia per scorporamento da una originaria, si ricava infine che la consultazione delle amministrazioni provinciali interessate, anche se non prevista da alcuna legge dello Stato, è quasi sempre stata osservata⁶⁸.

In ragione della loro previsione quali enti costitutivi della Repubblica, le Province dispongono quindi di una garanzia istituzionale, per cui non sarebbero sopprimibili se non con legge costituzionale, mentre in ragione della loro qualificazione come enti locali dotati di autonomia dispongono di una limitata garanzia giuridica soggettiva, in base alla quale non potrebbero essere oggetto discrezionale

66. Così anche F. Caringella, A. Giuncato, F. Romano, *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, 2007, 38-43. Si veda al riguardo anche l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 144/2009, nella parte in cui definisce gli interessi perseguiti da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «*generalisti e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione*», mentre sarebbero «*generalisti, unitari ed al massimo grado di estensione, nel caso dello Stato*».

67. Cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, 185 e 437.

68. Cfr., ad esempio, la proposta di legge A.C. 1574 del 1 ottobre 1987 (Cardetti & Al.), nella quale si menziona la delibera della Provincia di Novara in merito all'istituzione della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola e la proposta di legge A.C. 1555 del 25 settembre 1987 (Berselli, Tassi) nella quale si menziona la delibera della Provincia di Forlì in merito all'istituzione della Provincia di Rimini.

dell'attività legislativa dello Stato, ma quest'ultima dovrebbe opportunamente essere limitata. In particolare, in quanto enti territoriali, le Province hanno un diritto sul proprio territorio, tale per cui ogni modifica del medesimo può avvenire soltanto con il concorso dell'ente⁶⁹. Nel caso di specie, quindi, una variazione dei confini provinciali richiede una consultazione delle amministrazioni, se non proprio delle popolazioni interessate⁷⁰.

A questo proposito, l'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), il cui rispetto è necessitato dall'art. 117 co. 1 Cost.⁷¹, stabilisce che: «*Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute*». L'art. 5 CEAL va inoltre letto in combinazione con l'art. 4 § 6 CEAL, in base al quale: «*Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly*». Il rapporto esplicativo allegato alla Carta⁷², pur non costituendo interpretazione autentica della stessa, con riguardo all'art. 5 chiarisce che: «*whilst in most countries it is regarded as unrealistic to expect the local community to have power to veto such changes, prior consultation of it, either directly or indirectly, is essential*». Non diverso il tenore del rapporto con riguardo all'art. 4 § 6 «*(...) Such consultation should take place directly with the authority or authorities concerned or indirectly through the medium of their associations where several authorities are concerned*».

69. Cfr. I. Nicotra, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in www.federalismi.it n. 23/2012.

70. M. Pedrazza Gorlero, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, 102.

71. Sull'efficacia della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) nell'ordinamento interno e sull'interpretazione dell'art. 5 CEAL sia consentito rinviare a: G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 10/2012, 7 e sgg. *Contra* vedi: E. Grosso, *Possano gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2.

72. *Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government*, (ETS. n. 122), reperibile online all'indirizzo www.conventions.coe.int

Ai sensi dell'art. 13 CEAL, le Province sono considerate enti locali. Pur non avendo gli enti locali un diritto di veto sulle trasformazioni territoriali che li interessano, la Carta stabilisce che, prima di procedere ad una modifica delle loro circoscrizioni, il legislatore deve consultare direttamente le popolazioni interessate, eventualmente anche indicando un referendum oppure, indirettamente, sentire le amministrazioni degli enti per il tramite dell'associazione nazionale o regionale che li rappresenta. La consultazione ha forma libera, ma deve avvenire in tempo utile e in maniera appropriata⁷³.

4. Una decisione intempestiva?

La sentenza giunge con un certo ritardo rispetto a quanto pareva ragionevole attendersi per una riforma considerata “necessaria” ed “urgente” e avente, comunque la si voglia giudicare, un discreto impatto finanziario sull'intero sistema degli enti locali: al di là dei risparmi, ufficialmente quantificati dall'allora Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo, Pietro Giarda, in circa 500 milioni di euro (v. supra par. 2)⁷⁴, la riforma ha prodotto costi “invisibili” difficilmente calcolabili, derivanti dall'incertezza normativa creata in ordine al trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse per farvi fronte. A questo proposito, dunque, ripercorrere l'*iter* processuale appare utile a mettere in luce l'intempestività della decisione e il suo eventuale impatto su diversi principi di rango costituzionale, dalla ragionevole durata del processo, al buon andamento della P.A. fino alla sovranità popolare.

73. Sull'interpretazione degli artt. 5 e 4 § 6 CEAL si vedano anche: M.W. Schneider, *Kommunaler Einfluss in Europa*, Frankfurt am Main, 2004, 310-311; B. Schaffarzik, *Handbuch der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart, 2002, 486 e sgg.

74. Più di recente, il 30 ottobre 2013, nel corso di un'audizione parlamentare presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati vertente sul d.d.l. *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni* (A.C. 1542), il Ministro degli Affari Regionali e per le Autonomie, Graziano Delrio, ha quantificato il risparmio derivante dall'abolizione delle Province in 2,5 miliardi.

I ricorsi delle otto Regioni avverso le disposizioni del primo decreto furono depositati tra il gennaio e il febbraio 2012; ad essi fece seguito, nei primi venti giorni di ottobre del 2012, il deposito dei ricorsi di sei Regioni avverso le disposizioni del secondo decreto. Il 6 novembre 2012 si sarebbe dovuta tenere l'udienza pubblica di trattazione dei ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale. Presumibilmente, la camera di consiglio sarebbe stata convocata per l'indomani. Nel giro di meno di un anno dall'approvazione del primo decreto, la Corte avrebbe insomma potuto offrire una soluzione che, *ex post*, si può agevolmente sostenere sarebbe stata pressoché la medesima di quella alla quale essa è giunta nel luglio 2013.

Con decreto emanato il 5 novembre 2012⁷⁵, sentito il relatore, il Presidente della Corte decise tuttavia di rinviare a nuovo ruolo le cause, senza contestualmente fissare la data del rinvio. Come rilevato nella sentenza al punto n. 13 del *Ritenuto in fatto*, i ricorsi avverso il secondo decreto erano giunti in eccessiva prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 6 novembre 2012, sicché alla Corte sarebbe risultato difficile accertare gli eventuali vizi dello *ius superveniens* e valutare adeguatamente se e in che misura esso incidesse sui parametri indicati dalle Regioni nei ricorsi avverso il primo decreto.

Senza contare che, sempre nella giornata del 5 novembre 2012, data dell'emanazione del decreto di rinvio, entrava in vigore anche il D.L. n. 188/2012, con il quale il Governo adottava l'ultimo atto necessario a completare il cd. riordino delle Province. Soltanto all'esito della conversione di tale decreto, si sarebbe avuta l'integrazione dell'efficacia delle disposizioni inerenti l'individuazione delle funzioni

75. Di seguito, il testo del comunicato stampa diramato il 6 novembre 2012, e reperibile *online* sul sito della Corte: «*Il sig. Presidente, con decreto del 5 novembre 2012, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo delle cause iscritte ai nn. da 1 a 9 del ruolo dell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 (ric. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47 e 50/2012, rel. Silvestri)*».

fondamentali delle Province di cui all'art. 17 co. 10 del D.L. n. 95/2012, oltreché degli atti dei CAL e delle Regioni adottati in ossequio all'art. 17 co. 3 del D.L. n. 95/2012 e modificazioni. Il Presidente della Corte non ha inteso spezzare, ad un passo dalla sua conclusione, il già travagliato iter di una delle riforme cardine del Governo Monti. Analogamente ai casi in cui la Corte ha rinviato a nuovo ruolo le cause in attesa di uno scambio degli strumenti di ratifica (ord. n. 363/1983) o in attesa di una decisione della Corte di Giustizia UE (ord. n. 62/2003), ossia a casi in cui un evento incerto è condizione di efficacia dello *ius superveniens*⁷⁶, il Presidente della Corte avrebbe inteso attendere che il D.L. n. 188/2012 venisse convertito in legge, dal momento che la mancata conversione avrebbe automaticamente fatto decadere anche le disposizioni in materia di funzioni fondamentali e tutti gli atti del riordino territoriale di cui al D.L. n. 95/2012. A questo punto, quantomeno con riferimento a quest'ultimo decreto⁷⁷, sarebbe venuto meno l'interesse a ricorrere delle Regioni.

Il decreto di rinvio a nuovo ruolo sembra potersi spiegare anche sulla base del possibile impatto che avrebbe avuto in quel periodo una declaratoria di illegittimità costituzionale sui mercati finanziari. Dopo l'annuncio del Consiglio Direttivo della BCE, risalente al 2 agosto 2012, di voler avviare un programma di acquisti illimitati di titoli di Stato (cd. *Outright Monetary Transactions* - OMT)⁷⁸, lo spread tra Btp-Bund a dieci anni era sceso dagli oltre 500 punti di luglio a circa 350 punti alla fine di ottobre 2012⁷⁹. Una sentenza che avesse dichiarato costituzionalmente illegittimi i due decreti si sarebbe prestata a strumentalizzazioni politiche, le quali sarebbero probabilmente risultate in turbolenze sui mercati finanziari e, in ultima analisi, in un innalzamento improvviso del costo del debito pubblico italiano. La Corte non è

76. A. Cerri, *Corso di Giustizia Costituzionale*, Milano, 2008, 196 e 232.

77. Sembra, tuttavia, potersi dire la stessa cosa anche per il D.L. n. 201/2011. Cfr. L. Oliveri, *Quel pasticciaccio delle Province*, www.lavoce.info, 14 dicembre 2012.

78. ECB, *Technical Features of Outright Monetary Transaction*, Press Release, 6 September 2012.

79. Dati tratti da e reperibili *online* su Finanza e Mercati, Il Sole 24 Ore.

nuova nell'utilizzo di «*espedienti vari per ritardare o accelerare, secondo la sua discrezionale valutazione, le sue decisioni o la loro pubblicazione*»⁸⁰. In questo caso, tuttavia, sembrano subentrare per la prima volta considerazioni da ricondurre principalmente al rifinanziamento della Repubblica sui mercati. A questo proposito, va ricordato che, tra le riforme da approvare al fine di poter continuare l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario sulla base del cd. *Securities Market Programme* (SMP)⁸¹, la Banca Centrale Europea, nella sua lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2011, aveva indicato anche l'abolizione o la fusione di alcuni livelli amministrativi intermedi, tra cui anche le Province⁸².

Con il decreto del 5 novembre, il giudice costituzionale sembra aver bilanciato l'interesse dei cittadini e degli enti interessati dalla riforma ad avere una sentenza in tempi utili con l'interesse della Repubblica a potersi rifinanziare a costi contenuti e avrebbe ritenuto che il primo interesse non fosse compromesso da una particolare attenzione per il secondo. Il bilanciamento “pragmatico” della Corte non è completamente da rigettare, dal momento che il giudice costituzionale dimostra di comprendere che il principio che guida la coscienza del giudice non può mai essere quello del “*fiat iustitia, pereat mundus*”. D'altro canto, si può dire che tale bilanciamento sia da considerare ragionevole fintantochè il ritardo che esso provoca non leda a sua volta principi e norme costituzionali. Nel caso di specie, occorre quindi verificare se l'intempestività della decisione abbia recato lesioni, ad esempio, al principio di buon andamento della P.A. o al principio della sovranità popolare o, ancora, al principio di durata ragionevole del processo.

80. Si vedano gli esempi portati da N. Occhiocupo, *Costituzione e Corte Costituzionale, Percorsi di un rapporto genetico dinamico ed indissolubile*, Milano, 2010, 133-136.

81. Decision of the European Central Bank of 14 May 2010 establishing a Securities Markets Programme (ECB/2010/5) (2010/281/EU).

82. Lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi al Presidente del Consiglio dei Ministri, 5 agosto 2011, reperibile online su www.corriere.it

Dopo un mese dall'adozione del decreto di rinvio a nuovo ruolo, a causa delle dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti, avvenute in data 10 dicembre 2012, il D.L. n. 188/2012 non era ancora stato convertito in legge ed alla fine decadde, rischiando così di far decadere anche le disposizioni del D.L. n. 95/2012, sottoposte a condizione sospensiva. Il legislatore si vide così costretto a “congelare” gli effetti della riforma, aggiungendo il comma 115 all'art. 1 della legge n. 228/2012 (*Legge di stabilità 2013*)⁸³. Il “congelamento” fece salve le ipotesi di riordino dei CAL e le proposte di riordino delle Regioni, stabilì che le funzioni fondamentali delle Province individuate dall'art. 17 co. 10 del D.L. n. 95/2012 divenissero transitorie e prorogò ed estese il commissariamento degli organi elettivi degli enti fino al 31 dicembre 2013.

In un primo tempo, con decreto del 14 febbraio 2013, il Presidente della Corte Costituzionale fissò la data dell'udienza pubblica al 19 giugno 2013, aspettando cioè che si fosse conclusa la campagna elettorale⁸⁴ e si fossero insediati un nuovo Parlamento e un nuovo Governo. Complici le difficoltà politiche che hanno fatto seguito alle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, il 4 marzo 2013, il Presidente della Corte intervenne nuovamente con decreto, sentito il relatore, e rinviò l'udienza pubblica al 2 luglio 2013.

83. Al proposito sia consentito rinviare a: G. Boggero - D. Servetti, *Riordino delle province: decadenza del decreto-legge n. 188/2012 e “congelamento” della riforma*, in www.dirittiregionali.org, 7 gennaio 2013.

84. Diverse, anche se tutte connotate dall'obiettivo di ridimensionare il ruolo della Provincia, le posizioni dei principali partiti presentatisi alle elezioni politiche: nel programma del Partito Democratico (PD) non si rinviene alcuna esplicita proposta di abolizione e si parla genericamente di superare le “*proposte timidissime di soppressione, peraltro abbandonate subito per le resistenze degli eletti locali della destra*”; nel programma del Popolo della Libertà (PdL) si trova la proposta di abolizione attraverso legge di revisione costituzionale; il programma del Movimento 5 Stelle (M5S) afferma più genericamente il proposito di abolire le province; nel programma di Scelta Civica (SC), infine, si afferma la volontà di “disincagliare” la riforma delle Province di cui ai decreti impugnati e la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata dal Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2012.

Nè tra dicembre e marzo, quando il Governo era in carica solo per il disbrigo degli affari correnti, né tra maggio e giugno, una volta insediatosi il nuovo esecutivo, è comunque emerso alcun interesse a “scongelare” la riforma. Nel primo caso, il Governo non avrebbe potuto porre in essere alcuna attività intesa a proseguire l'indirizzo politico definito nel suo programma e sul quale si era formata una maggioranza parlamentare, dal momento che quella maggioranza era ormai venuta meno. Nel secondo caso, atteso che, ormai, la data del dibattimento era stata fissata, l'adozione di un atto idoneo a completare il riordino avrebbe recato con sé il rischio di essere travolto di lì a poco da una declaratoria di illegittimità costituzionale.

Il ritardo indotto dal bilanciamento della Corte non sembra *prima facie* aver arrecato pregiudizi tali all'amministrazione delle Province da ritenere che sia stato violato il principio di buon andamento della P.A. La proroga dei commissariamenti, da un lato, e l'individuazione transitoria delle funzioni fondamentali delle Province stabilite dalla legge di stabilità 2013 sembra anzi aver garantito la continuità dell'azione amministrativa. Tuttavia, una sentenza del T.A.R. del Lazio, depositata in data 15 luglio 2013, ha dichiarato la nullità del D.M. del 25 ottobre 2012, con il quale il Ministero dell'Interno, in ossequio all'art. 16 co. 7 del D.L. n. 95/2012, aveva disposto una riduzione per l'anno 2013 del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale e del fondo perequativo per le Province per un totale di 1,7 miliardi di euro, senza tenere conto della distinzione tra consumi intermedi e consumi finali, *rectius* senza scomputare dal calcolo dei consumi intermedi delle Province quei consumi che in realtà intermedi non erano, bensì finali, ossia di per sé incompressibili in quanto diretti all'erogazione di servizi utili al cittadino⁸⁵. Se la sentenza costituzionale fosse intervenuta entro la fine del 2012, la riduzione delle risorse stabilita dal D.M. sarebbe stata travolta dalla declaratoria di illegittimità

85. T.A.R. Lazio, sent. n. 7022/2013, reperibile online su www.federalismi.it. Cfr. C. Rapicavoli, *Spending review: il TAR Lazio accoglie i ricorsi delle Province*, in www.quotidianolegale.it 16 luglio 2013.

costituzionale e alle Province non sarebbero state sottratte risorse necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali⁸⁶. In questo senso, si può dire che il ritardo della Corte abbia parzialmente leso il principio del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.

In secondo luogo, benché abbia garantito la continuità dell'azione amministrativa, la proroga dei commissariamenti ha inevitabilmente inciso sulla possibilità di rinnovo degli organi di governo di taluni enti provinciali⁸⁷. Se la sentenza della Corte fosse intervenuta prima dell'aprile 2013, è logico credere che, con la reviviscenza delle norme di cui al T.U.E.L. e vista la difficoltà politica di approvare norme di proroga o di estensione dei commissariamenti, sarebbero stati indetti i comizi elettorali per le elezioni amministrative anche nelle Province fino ad allora commissariate e in quelle che di lì a poco lo sarebbero state per scadenza naturale del mandato degli organi di governo. In particolare, il ricorso della Provincia di Ancona depositato il 16 marzo 2013 avverso il decreto del Prefetto di Ancona e il decreto del Ministero dell'Interno aventi ad oggetto la convocazione per i giorni 6 e 7 maggio 2012 dei comizi elettorali avrebbe determinato l'annullamento dei decreti per illegittimità sopravvenuta. Il ritardo della Corte ha quindi finito per produrre un risparmio, derivante dalla mancata elezione diretta dei Consigli provinciali e dei Presidenti delle Province, ma ha aggravato lo stato della democrazia locale, lasciando che nuove amministrazioni provinciali venissero commissariate.

Per quanto attiene al profilo della ragionevole durata del processo, va innanzitutto sottolineato che l'applicabilità dell'art. 6 par. 1 della CEDU al processo

86. La rideterminazione della riduzione per l'anno 2013, ammontante a 1,2 miliardi, è contenuta nel D.L. 31 ottobre 2013 n. 126 *recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio*. (art.1 co. 20).

87. Nel 2013 è stato disposto il commissariamento delle seguenti Province: Roma (10 gennaio 2013), Avellino (12 febbraio 2013); Rieti (12 febbraio 2013); Frosinone (18 marzo 2013); Napoli (18 marzo 2013), Benevento (18 aprile 2013); Catanzaro (18 aprile 2013); Massa Carrara (18 aprile 2013); Varese (18 aprile 2013); Foggia (16 maggio 2013); Lodi (6 giugno 2013).

costituzionale è ammessa a partire dal caso *Ruiz Mateos c. Spagna*, deciso dalla Corte EDU nel 1993⁸⁸, nella misura in cui si tratti di giudizi costituzionali, avviati sia con ricorso diretto sia in seguito a rimessione del giudice ordinario, che si concludano con una decisione idonea ad incidere sull'esito dei giudizi ordinari, ossia che possano disporre l'annullamento di atti normativi applicabili a controversie pendenti avanti i giudici ordinari. In altre parole, il giudizio presso la Corte Costituzionale va computato nel calcolo della durata del processo ordinario.

Nel caso di specie, si può dire che fossero due i giudizi pendenti di fronte al giudice amministrativo: il primo avente ad oggetto l'applicazione di atti amministrativi che trovavano la propria causa in norme del D.L. n. 95/2012 ed in particolare la già menzionata riduzione del fondo di riequilibrio e del fondo perequativo di cui all'art. 16 co. 7; il secondo avente ad oggetto l'applicazione di atti amministrativi che trovavano la propria causa in norme del D.L. 201/2011, *rectius* all'art. 23 co. 20 della legge di conversione n. 214/2011 ed in particolare il commissariamento fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali che dovevano essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012. Un terzo giudizio, di natura cautelare, avente ad oggetto l'attuazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 in ordine ai requisiti minimi per il riordino territoriale di cui all'art. 17 co. 2. del decreto-legge si era concluso con una conferma dell'ordinanza di rigetto del T.A.R. da parte del Consiglio di Stato il 14 novembre 2012, ossia nove giorni dopo il primo rinvio. Dopo quella data non si può quindi più definire come pendente⁸⁹.

88. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ruiz Mateos c. Spagna*, 23 giugno 1993, n. 262. Per una rassegna di tutti i casi in cui le Corti Costituzionali sono state condannate per violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU si veda M. Pacini, *Il diritto di accesso al giudice*, Giornale di Diritto Amministrativo, n. 7 /2008, 729.

89. La Provincia di Treviso aveva chiesto la sospensione cautelare della deliberazione del Consiglio dei Ministri e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, perché ritenuta contrastante con gli artt. 5 e 133 co. 1 Cost. Cfr. *Province, il Tar respinge il ricorso di Treviso e Rovigo*, Il Corriere della Sera, 12 ottobre 2012. Il Consiglio di Stato ha in seguito confermato la decisione sulla richiesta di sospensiva del T.A.R. con ordinanza del 14 novembre n. 4460/2012., dal momento che

Dal momento che non esistevano altri giudizi pendenti, si deve considerare, nel primo caso, il periodo di tempo che va dalla data del deposito del ricorso della Provincia di Genova (novembre 2012) alla data della pronuncia della sentenza da parte del T.A.R. del Lazio (luglio 2013) non supera gli otto mesi. Il limite massimo previsto per il giudizio di primo grado è di tre anni. Non sembra quindi ravvisarsi una violazione del principio di ragionevole durata del processo. Nel secondo caso, occorre sottolineare che non vi è ancora alcuna sentenza in ordine al ricorso della Provincia di Ancona avverso l'applicazione di atti amministrativi che trovavano la propria fonte in norme del primo decreto-legge. Il ricorso è stato presentato tuttavia in data 16 marzo 2013, più di un anno dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 201/2011. Dal momento che il T.A.R. del Lazio ha fissato un'udienza di discussione per il 5 dicembre 2013 è logico aspettarsi che la sentenza giunga prima dei tre anni dal deposito del ricorso.

Se viceversa si potesse calcolare la ragionevole durata del giudizio costituzionale in via principale tout court e se si scegliesse di utilizzare come parametro di ragionevole durata quella prevista per il giudizio di legittimità (un anno), bisognerebbe calcolare il tempo intercorso tra la data del deposito dei ricorsi delle Regioni avverso il primo decreto-legge e la data della pronuncia della sentenza. Si tratterebbe di un periodo di circa 18 mesi, pari a più di 640 giorni, una durata di gran lunga superiore al parametro sopra scelto.⁹⁰ Tenendo tuttavia conto che un anno dopo il deposito dei primi ricorsi ha fatto seguito una nuova serie di ricorsi da parte

non vi sarebbe *«lesività dell'atto impugnato attesa la sua naturale destinazione ad essere sostituito da un provvedimento di rango legislativo»*.

90. La durata media dei giudizi in via principale è stata di 203 giorni nel 2011 e di 251 giorni nel 2012. Corte Costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2012*, 380, reperibile online all'indirizzo: www.cortecostituzionale.it

di alcune Regioni, la durata del giudizio dinanzi alla Corte non sarebbe da considerare come palesemente irragionevole.

Qualche perplessità è destata, infine, dalla scelta della Corte Costituzionale di diramare un comunicato stampa, una volta terminata la camera di consiglio del 3 luglio 2013, ossia prima del deposito della sentenza in cancelleria e della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuti sedici giorni dopo, il 19 luglio 2013. Il comunicato contiene il dispositivo della sentenza e anche una succinta motivazione della decisione. Come sottolinea Nicotra⁹¹, si tratta di uno strumento per anticipare il contenuto del dispositivo ad un momento antecedente la sua venuta ad esistenza⁹², tipico dei casi “politicamente sensibili”, nei quali cioè la Corte voglia agevolare la comprensione delle sue decisioni presso l'opinione pubblica⁹³ o promuovere un immediato intervento legislativo che colmi il vuoto normativo prodotto dalla futura, anche se ormai certa, caducazione della normativa impugnata⁹⁴. Nel caso di specie, il Governo Letta aveva presentato un d.d.l. di revisione costituzionale volto alla soppressione del termine “Provincia” da ogni articolo della Costituzione il 5 luglio 2013, cioè prima del deposito della sentenza e della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e, soltanto il 26 luglio, un d.d.l. atto, inter alia, a disciplinare temporaneamente le funzioni e il sistema di elezione delle Province (cd. d.d.l. Delrio). La prassi della pubblicizzazione della sentenza prima della sua pubblicazione resta tuttavia di dubbia legittimità, in particolare con riferimento al dovere di segreto d'ufficio imposto ad ogni giudice costituzionale. Nel caso di

91. I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2012, 504.

92. G. Zagrebelsky e V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 348 -349.

93. Così ad es. A. Gragnani, *Comunicati-stampa dal Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte Costituzionale? Sugli effetti preliminari della dichiarazione d'incostituzionalità*, in Rivista AIC, n. 2/2013, la quale cita A. Baldassarre, *Prove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*: Atti del Convegno, Imperia, 12-13 maggio 1995, a cura di P. Costanzo, Torino, 1996, 17 e sgg.

94. Così ad es.: R. Pinardi, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte Costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007, 74-75 e F. Riganò, *Sulla «divulgazione» del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in *La giustizia costituzionale a una svolta*, a cura di R. Romboli, Torino, 1991, 208.

specie non sembravano esservi ragioni particolari d'urgenza per rimettere immediatamente mano alla disciplina dell'ordinamento provinciale, *a fortiori* visto che la Corte aveva appena negato che riforme ordinamentali potessero essere approvate con decreto-legge (v. *infra* cap. 2). L'unica ragione che sembra poter giustificare la pubblicazione anticipata del dispositivo riguardava la necessità di fare immediatamente salve le gestioni commissariali. Tale sanatoria si è, tuttavia, avuta soltanto un mese e mezzo dopo, ossia il 14 agosto 2013 con l'approvazione del D.L. n. 93.

5. Conclusioni

La sentenza presenta alcuni aspetti critici sia con riguardo ai profili di ammissibilità, sia con riguardo a quelli di fondatezza dei ricorsi.

Per quanto attiene il primo profilo, la Corte non si premura di verificare per ogni motivo di ricorso la “stretta connessione” esistente tra attribuzioni degli enti locali ed attribuzioni delle Regioni. Ad un'analisi attenta, essa è solo parzialmente sussistente e cioè limitatamente alla riallocazione delle funzioni amministrative delle Province e alla procedura di accorpamento delle Province, ma non con riguardo alla disciplina degli organi di governo e della legislazione elettorale. In ordine alla censura inerente gli organi di governo e la legislazione elettorale, si può affermare che la Corte abbia ammesso una “sostituzione processuale” delle Regioni a beneficio degli enti locali anche in assenza di un interesse delle Regioni a ricorrere. Tale decisione della Corte si può forse spiegare, tenendo conto del fatto che un'ammissibilità parziale dei motivi di ricorso avrebbe compromesso la chiarezza del giudizio di merito sulla fondatezza.

Quanto alla fondatezza dei ricorsi, la Corte argomenta in termini di incompatibilità tra ricorso al decreto-legge e norme di riforma complessiva di un ordinamento. Queste ultime non sarebbero di per sé specifiche, né sarebbero suscettibili di avere immediata applicazione. La Corte non si interroga se una riforma ordinamentale possa essere in quanto tale necessaria ed urgente o, più precisamente, se la riforma oggetto del ricorso fosse necessaria (ossia se non fosse possibile provvedervi con altri strumenti) e urgente (ossia se vi fosse un'esigenza improrogabile di intervenire); al contrario, giudica che la carenza dei requisiti previsti alla legge n. 400/1988 renderebbe *ipso facto* non necessarie, né urgenti le riforme ordinamentali. Si tratta di una riduzione teleologica dell'art. 77 Cost. non accettabile. Come riconosciuto nella sentenza n. 171/2007 dalla stessa Corte, l'art. 77 Cost. contiene infatti un «*largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi*». Nel caso di specie, la Corte detta invece parametri rigidi, valevoli ogniqualvolta il legislatore intenda approvare con decreto-legge una riforma avente natura cd. ordinamentale. Proprio la pretesa di poter definire a priori se una determinata riforma avente una certa natura sia o meno necessaria o urgente merita quindi di essere ripensata.

Quanto, infine, all'*obiter dictum* in materia di revisione dei confini provinciali di cui all'art. 133 co. 1 Cost., occorre sottolineare che il ragionamento della Corte appare parzialmente contraddittorio, atteso che, in un primo tempo, essa pare escludere che un riordino globale possa avvenire con legge ordinaria, mentre in un secondo tempo dice di voler lasciare aperta la questione se possa essere anche il Parlamento e non solo il Governo su delega del Parlamento a completarlo. A tal fine, occorre tuttavia accettare che la fattispecie del riordino complessivo della

geografia provinciale su impulso parlamentare non rientri nel novero dell'art. 133 co. 1 Cost., dal momento che nessuna interpretazione della norma consente di posticipare alla fase della formazione della legge l'iniziativa dei Comuni, la quale deve necessariamente essere antecedente all'iniziativa legislativa in senso stretto.