



**PRIME VALUTAZIONI IN ORDINE AL COMUNICATO STAMPA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE RELATIVO ALLA DECLARATORIA DI INCOSTITUZIONALITÀ
DELL'ART. 23, COMMI 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-BIS, DEL D.L. N. 201/2011
E DEGLI ARTT. 17 E 18 DEL D.L. N. 95/2012, IN MATERIA DI RIFORMA E
RIORDINO DELLE PROVINCE.**

di

Francesco Fanasca

(Avvocato in Roma)

10 luglio 2013

1. Con comunicato stampa del 3 luglio 2013, la Corte costituzionale ha reso noto di aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, D.L. n. 201/2011, convertito dalla L. n. 214/2011, e degli artt. 17 e 18 del D.L. n. 95/2012, convertito dalla L. n. 135/2012. Con tale decisione sono stati accolti i ricorsi promossi avverso tali disposizioni dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Valle D'Aosta, Lazio, Campania, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Calabria, la cui discussione si era tenuta all'udienza pubblica del 2 luglio u.s.

In particolare, da quanto emerge dal comunicato predetto, la Corte ha ravvisato la violazione da parte delle disposizioni suddette dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, comma 2, lett. p), e 133, comma 1, Cost., osservando che *“il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio”*.

Alla luce di tale comunicato stampa, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale sembra riguardare la totalità delle disposizioni relative al disegno di riforma e riordino delle

province recato dapprima con il D.L. n. 201/2011 (cd. decreto “Salva Italia”) e poi con il D.L. n. 95/2012 (cd. decreto “*Spending Review*”).

Peraltro, si noti che la decisione interessa anche il comma 4 del citato art. 23 del D.L. n. 201/2011, non attinente all’intervento di riordino degli enti provinciali. Tale comma recava, infatti, la previsione per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti di affidamento ad un’unica centrale di committenza dell’acquisizione di lavori, servizi e forniture nell’ambito delle unioni dei comuni.

2. Passando all’esame delle disposizioni dichiarate incostituzionali, le stesse avevano in primo luogo attuato la **ridefinizione delle funzioni spettanti alle Province**. In particolare, l’art. 23, comma 14, del D.L. n. 201/2011, aveva limitato le funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Ai sensi del successivo comma 18, era previsto che lo Stato e le Regioni, con legge, secondo le rispettive competenze, provvedessero a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni precedentemente attribuite alle Province, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le stesse fossero acquisite dalle Regioni. In caso di inerzia regionale, era rimesso allo Stato il potere di provvedere con legge in via sostitutiva ai sensi dell’art. 8 della L. n. 131/2003. Contestualmente, il comma 19 disponeva il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l’esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell’ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l’operatività degli organi della Provincia.

Con il successivo art. 17, comma 6, del D.L. n. 95/2012, il legislatore statale aveva quindi dato attuazione all’art. 23, comma 18, del D.L. n. 201/2011, disponendo il trasferimento ai Comuni delle sole funzioni amministrative provinciali rientranti nelle materie di competenza esclusiva statale, ferme le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività comunali riconosciute alle Province dal citato art. 23, comma 14.

L’individuazione delle funzioni statali da trasferire era rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’interno di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e dell’economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell’interno, per la pubblica amministrazione e la

semplificazione, e dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, si sarebbero dovuti individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni trasferite.

Il comma 10 dell'art. 17 del D.L. n. 95/2012 riconosceva, poi, alle Province una serie di funzioni di area vasta¹ ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. L'art. 1, comma 115, L. n. 228/2012, ha tuttavia definito tale attribuzione come transitoria nelle more del riordino delle circoscrizioni territoriali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del D.L. n. 201/2011 (relativi al trasferimento di funzioni e risorse dalle Province ai Comuni) è stata sospesa fino al 31 dicembre 2013.

Orbene, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale delle predette disposizioni dell'art. 23 del D.L. n. 201/2011 e dell'art. 17 del D.L. n. 95/2012, viene espunta dall'ordinamento la previsione secondo la quale lo Stato e le Regioni erano tenuti a provvedere con legge al trasferimento, nei confronti dei Comuni, delle funzioni spettanti alle Province in virtù della normativa statale e regionale.

Conseguentemente, le Province mantengono le funzioni precedentemente attribuite ai sensi della legislazione statale e regionale, conservando altresì immutata la dotazione di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni predette.

In ogni caso, le Regioni potranno procedere, ai sensi dell'art. 118 Cost., al conferimento agli enti provinciali di funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle già attribuite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. La decisione della Corte costituzionale riguarda, poi, le disposizioni mediante le quali è stato ridefinito il sistema di governo provinciale.

In particolare, il comma 15 del citato art. 23 del D.L. n. 201/2011 aveva limitato gli organi di governo della Provincia al Consiglio e al Presidente della Provincia, con eliminazione della Giunta. Ai sensi del successivo comma 16, era previsto che il Consiglio fosse composto da

¹ In particolare, erano state attribuite le funzioni di: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

non più di 10 membri, eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale, secondo le modalità stabilite da successiva legge statale, da approvarsi entro il 31 dicembre 2012 (termine poi prorogato al 31 dicembre 2013 dall'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012). A tale legge era, altresì, demandata la disciplina delle modalità relative all'elezione del Presidente della Provincia da parte del Consiglio provinciale tra i suoi componenti (comma 17).

Il successivo art. 17 del D.L. n. 95/2012, al comma 12, aveva poi confermato che gli organi di governo della Provincia fossero esclusivamente il Consiglio e il Presidente della Provincia, come disposto dal detto art. 23, comma 15.

Con la dichiarazione di incostituzionalità delle predette previsioni, rimane immutata la disciplina dell'art. 36, comma 2, del T.U.E.L., a norma della quale viene annoverata tra gli organi di governo della Provincia, al fianco del Consiglio e del Presidente, anche la Giunta, nominata dal Presidente stesso. A tale organo continuano ad essere demandate le competenze individuate dall'art. 48 del T.U.E.L.

La caducazione delle previsioni che delineavano un sistema di elezione di secondo grado degli organi provinciali determina, poi, la permanenza in vigore del sistema di elezione diretta del Consiglio e Presidente della Provincia.

4. Sotto diverso profilo, il comma 20 del citato art. 23 prevedeva l'applicazione, fino al 31 marzo 2013, dell'art. 141 del T.U.E.L. nei confronti degli organi provinciali che dovevano essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012. Gli organi provinciali che, invece, avrebbero dovuto essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 sarebbero rimasti in carica fino alla scadenza naturale.

Il richiamato art. 141 prevede lo **scioglimento del Consiglio provinciale** con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, e la contestuale **nomina di un commissario**, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

Successivamente, l'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 ha previsto la nomina di un commissario straordinario *ex art.* 141 del T.U.E.L. per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013 laddove, tra il 5 novembre 2012² ed il 31 dicembre 2013, si verificassero:

² Si rammenta che il 5 novembre 2012 era stato adottato il D.L. n. 188/2012, con il quale il Governo aveva provveduto a riordinare territorialmente le Province, riducendole a 51. Tuttavia, tale decreto è decaduto per mancata conversione in legge.

(i) la scadenza naturale del mandato degli organi delle province; (ii) la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000; (iii) altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente. In altre parole, la disposizione suddetta ha proceduto ad una "istituzionalizzazione" del commissariamento *ex art.* 141 del T.U.E.L., il quale è stato previsto in tutti i casi di cessazione (naturale o anticipata) degli organi della Provincia.

È stato, altresì, stabilito che il Presidente, la Giunta e il Consiglio della Provincia restano in carica fino alla naturale scadenza dei mandati.

L'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 non poteva che rispondere in origine all'esigenza di assicurare la continuità nella gestione delle amministrazioni interessate, in attesa della riforma organica della rappresentanza provinciale attuata con il D.L. n. 201/2011 ed il D.L. n. 95/2012. In tal senso, l'individuazione del 31 dicembre 2013, quale termine finale della gestione provvisoria dell'ente provinciale da parte del commissario straordinario, si poneva in correlazione con il diverso termine - anch'esso prorogato al 31 dicembre 2013 - per l'approvazione della legge statale relativa alle modalità di elezione del Consiglio e del Presidente della Provincia ai sensi dell'art. 23, commi 16 e 17, del D.L. n. 201/2012. In tal senso, la previsione della gestione commissariale fino al 31 dicembre 2013 era finalizzata a consentire che il rinnovo degli organi provinciali avvenisse con il nuovo sistema elettorale di secondo grado.

Peraltro, come si è già avuto modo di vedere, i suddetti commi dell'art. 23 del D.L. n. 201/2011 sono stati dichiarati incostituzionali.

Di contro, secondo quanto si apprende dal comunicato stampa della Corte costituzionale del 3 luglio 2013, l'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 non sembra costituire oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, nemmeno in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della L. n. 87/1953. Pertanto, le previsioni recate da tale articolo sembrano conservare vigenza ed efficacia, continuando a trovare applicazione alle ipotesi di scadenza o cessazione anticipata degli organi provinciali, o di scadenza del commissario straordinario precedentemente nominato.

Si pone, dunque, l'esigenza di verificare in che modo la suddetta disposizione possa conciliarsi con il quadro normativo risultante a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'intervento di riordino e riforma delle Province di cui agli artt. 23 del D.L. n. 201/2011 e 17 e 18 del D.L. n. 95/2012.

In attesa della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, dalla quale potranno trarsi elementi utili a risolvere la suddetta questione, sembra legittimo fin da ora ipotizzare

che, alla stregua di una lettura sistematica, l'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 possa essere interpretato come disciplina di carattere transitorio fino al 31 dicembre 2013, in attesa di una futura riforma organica dell'ente locale provincia, attuata nelle forme e con gli strumenti compatibili con il dettato costituzionale.

Laddove entro il 31 dicembre 2013 non intervenissero modifiche legislative, conformemente al principio di continuità il commissariamento dell'ente provinciale potrebbe comunque protrarsi fino alla data di svolgimento dell'elezione degli organi delle Province commissariate, in applicazione dell'art. 141 del T.U.E.L. Tale articolo, infatti, al comma 4 prevede espressamente che *“il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge”*.

A norma dell'art. 1 della L. n. 182/1991, ad oggi il primo turno elettorale utile coincide con il periodo compreso tra il 15 aprile ed il 15 giugno 2014. Peraltro, ai sensi dell'art. 3 della medesima legge, è necessario che la fissazione da parte del Ministro dell'interno della data per lo svolgimento delle elezioni avvenga non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione.

5. Oggetto della dichiarazione di incostituzionalità sono anche le disposizioni di cui all'art. 17 del D.L. n. 95/2012, mediante le quali era stato disposto il **riordino territoriale** della totalità delle Province delle Regioni a statuto ordinario, salve le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione, e quelle confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle istituende città metropolitane.

I commi da 2 a 4 del menzionato art. 17 disciplinavano le scansioni procedurali del suddetto riordino, il quale sarebbe dovuto avvenire alla stregua dei requisiti minimi della dimensione territoriale e della popolazione residente, individuati da apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri³. Sulla base di tali requisiti, il Consiglio delle autonomie locali - CAL (o, in mancanza, analogo organo di raccordo tra regione ed enti locali) doveva trasmettere alla Regione un'ipotesi di riordino delle province presenti nel territorio regionale. Le Regioni, anche in mancanza della suddetta ipotesi, avrebbero a loro volta trasmesso al Governo una proposta di riordino delle province.

³ Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, pubblicato in G.U. n. 171 del 24 luglio 2012, tali requisiti erano stati individuati in: *a)* dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati; *b)* popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti.

Il riordino era disposto con atto legislativo di iniziativa governativa, sulla base delle proposte regionali pervenute, ovvero previo parere in Conferenza unificata in loro assenza.

È opportuno rammentare che, sulla base della predetta disciplina, numerose Regioni avevano provveduto a trasmettere al Governo delle proposte di riordino formulate sulla base delle ipotesi di riordino dei rispettivi CAL (ovvero degli organi di raccordo tra Regione ed enti locali). Lo Stato aveva quindi adottato il D.L. n. 188/2012, mediante il quale era stato disposto l'accorpamento delle Province che non rispettavano i predetti requisiti minimi di dimensione territoriale e popolazione residente, riducendo a 51 il numero degli enti provinciali (numero comprensivo anche delle istituende città metropolitane). Tale decreto legge è, tuttavia, decaduto per mancata conversione in legge. Successivamente, l'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 ha prorogato al 31 dicembre 2013 il termine di conclusione della menzionata procedura di riordino.

Orbene, secondo quanto si apprende dal comunicato stampa pubblicato dalla Corte costituzionale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda la totalità delle previsioni recate dall'art. 17 del D.L. n. 95/2012. Pertanto, viene espunta dall'ordinamento anche l'intera disciplina relativa alla procedura di riordino territoriale delle Province, la quale peraltro non era giunta a compimento in ragione della mancata conversione in legge del menzionato D.L. n. 188/2012.

Del resto, come si è già avuto modo di osservare, nello stesso comunicato si legge espressamente che *“il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio”*.

Conseguentemente, rimane immutato il numero delle Province finora esistenti nell'ambito delle singole Regioni. Parimenti immutate sono le circoscrizioni territoriali provinciali, per la modifica delle quali sarà necessaria l'osservanza della particolare procedura disciplinata dall'art. 133, comma 1, Cost.⁴. Ed infatti tale disposizione costituzionale viene espressamente richiamata dal comunicato della Corte costituzionale quale parametro violato dalle disposizioni di cui all'art. 23 del D.L. n. 201/2011 e agli artt. 17 e 18 del D.L. n. 188/2012.

⁴ Il comma 1 dell'art. 133 recita: *“Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione”*.

6. In ultimo, la dichiarazione di illegittimità costituzionale resa nota con il menzionato comunicato stampa del 3 luglio u.s. riguarda altresì l'art. 18 del D.L. n. 95/2012. Ai sensi di tale disposizione si prevedeva, alla data del 1° gennaio 2014⁵, la soppressione di una serie di province all'uopo individuate (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), con contestuale **istituzione delle relative città metropolitane**. Si disponeva, altresì, l'abrogazione degli artt. 23 e 24, commi 9 e 10, della L. n. 42/2009, nonché degli artt. 22 e 23 del T.U.E.L.

Il menzionato art. 18 del D.L. n. 95/2012 procedeva poi a dettare la compiuta disciplina delle istituende città metropolitane. In particolare, ai sensi del comma 2, il territorio della città metropolitana avrebbe coinciso con quello della provincia soppressa, salvo il potere dei comuni interessati di deliberare "l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa" ai sensi dell'art. 133, comma 1, Cost.

Un altro gruppo di disposizioni riguardava poi l'elaborazione e deliberazione dello statuto della città metropolitana da parte della Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni del territorio di cui al comma 2, nonché dal Presidente della Provincia sopprimenda (commi 3-bis, 3-ter, 3-quater). Il comma 9 prevedeva poi l'adozione dello statuto definitivo della città metropolitana da parte del consiglio metropolitano a maggioranza assoluta entro sei mesi dalla prima convocazione, previo parere dei comuni da esprimere entro tre mesi dalla proposta di statuto.

Erano poi previsti gli organi dell'ente locale istituendo, indicati nel consiglio metropolitano e nel sindaco metropolitano. L'articolo dichiarato incostituzionale ne disciplinava la composizione e le modalità di elezione (commi 3, 4, 5 e 6).

Ai sensi del comma 7 erano individuate le funzioni fondamentali della città metropolitana, nelle quali rientravano, oltre alle funzioni fondamentali provinciali, anche altre funzioni specifiche⁶. Stato e regioni avrebbero comunque potuto attribuire ulteriori funzioni in attuazione dell'art. 118 Cost. (comma 11-bis). Al nuovo ente locale spettavano, inoltre, il patrimonio e le risorse umane e strumentali della provincia soppressa, oltre ad ulteriori risorse (comma 8).

Da ultimo, l'art. 1, comma 115, della L. n. 228/2012 ha sospeso l'applicazione del menzionato art. 18 del D.L. n. 95/2012 fino al 31 dicembre 2013.

⁵ Ovvero ad altra data precedente, coincidente con la cessazione o lo scioglimento del consiglio provinciale, ovvero con la scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato.

⁶ Tali ulteriori funzioni erano: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, la mobilità e viabilità, la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Orbene, come si legge dal comunicato stampa della Corte costituzionale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 18 del D.L. n. 95/2012 nella sua interezza. Conseguentemente, viene caducata la previsione relativa alla soppressione delle Province espressamente richiamate ed alla contestuale istituzione delle relative città metropolitane. Allo stesso modo, vengono espunte dall'ordinamento le disposizioni relative agli organi di tale ultimo ente locale, alle funzioni e risorse dello stesso, allo statuto.

La dichiarazione di incostituzionalità del menzionato art. 18 sembrerebbe poter determinare la reviviscenza delle disposizioni dallo stesso espressamente abrogate, relative all'istituzione delle città metropolitane. Si tratta, in particolare, dei citati artt. 23 e 24, commi 9 e 10, della L. n. 42/2009⁷ (recanti previsioni transitorie per la disciplina di prima attuazione degli enti locali da ultimo richiamati, fino alla data di entrata in vigore di apposita legge ordinaria che ne disciplini le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale), nonché degli artt. 22 e 23 del D.Lgs. n. 267/2000⁸ (recanti la disciplina ordinaria per la loro istituzione).

⁷ In particolare, l'art. 23 della L. n. 42/2009 individua determinate aree metropolitane, in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Si prevede poi che la proposta di istituzione della città metropolitana spetti alternativamente (i) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia, ovvero (ii) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20% dei comuni della provincia che rappresentino almeno il 60% della popolazione, o in ultimo (iii) alla provincia congiuntamente ad almeno il 20% dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60% della popolazione. Su tale proposta, sulla quale è previamente acquisito il parere della regione, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia (senza quorum di validità in caso di parere regionale favorevole o mancante; con il quorum del 30% degli aventi diritto in caso di parere regionale negativo). La città metropolitana viene poi istituita con decreto legislativo adottato in conformità con la proposta approvata nel suddetto referendum. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana.

⁸ A norma dell'art. 23 del T.U.E.L., nelle aree metropolitane comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane. A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati, la quale, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana. Tale proposta è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante. In caso di esito referendario favorevole, la proposta è presentata dalla regione ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.