CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **220/2013** (ECLI:IT:COST:2013:220)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del **02/07/2013**; Decisione del **03/07/2013**
Deposito del **19/07/2013**; Pubblicazione in G. U. **24/07/2013**
Norme impugnate: Art. 23, c. 4°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 20°-bis, 21° e 22° del decreto-legge 6/12/2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 22/12/2011, n. 214, e artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 7/8/2012, n. 135.
Massime: **37314 37315 37316 37317 37318 37319 37320 37321**
Atti decisi: **ric. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47, 50, 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169/2012**

SENTENZA N. 220

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalle Regioni Lazio e Campania, e dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e degli articoli 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalle Regioni Piemonte e Calabria, rispettivamente iscritti ai nn. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47, 50, e ai nn. 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (fuori termine nei giudizi relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 29, 46 e 50 del registro ricorsi 2012), nonché gli atti di intervento delle Province di Latina, Frosinone, Viterbo, della Unione delle Province d'Italia, delle Province di Isernia, di Avellino e del Comune di Mantova;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli per l'Unione delle Province d'Italia, Giancarlo Viglione per la Provincia di Avellino, Federico Sorrentino per la Provincia di Isernia, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Luca Antonini, Bruno Barel e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Lombardia e Campania, Vincenzo Colalillo per la Regione Molise, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la Regione Lazio, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Graziano Pungì per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Maria Elena Scaramucci e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 19 gennaio 2012, ricevuto e depositato il successivo 23 gennaio (reg. ric. n. 18 del 2012), la Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, anche «in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

1.1.– La Regione ricorrente individua l'oggetto della normativa impugnata nella «abolizione delle province», cioè in una compressione funzionale e strutturale delle Province stesse così intensa da annullarne, in sostanza, il ruolo costituzionalmente assegnato. Il ricorso sarebbe legittimato dalla diretta lesione delle prerogative regionali, ma anche dal vulnus recato alle attribuzioni provinciali, che le Regioni sarebbero ammesse a denunciare quando si risolva in una indebita compressione dei poteri loro conferiti dalla Costituzione.

È impugnato anzitutto il comma 14 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, che assegna alle Province «esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Sono impugnate, poi, le norme che fondano la nuova disciplina degli organi provinciali: il comma 15, che individua gli organi di governo nel Consiglio provinciale e nel Presidente della Provincia, con durata della carica pari per entrambi a cinque anni; il comma 16, che fissa nel numero massimo di dieci i componenti del Consiglio, da eleggere a cura degli organi elettivi dei Comuni insediati nel territorio di pertinenza, secondo modalità da fissare con legge dello Stato; il comma 17, che regola l'elezione del Presidente ad opera dei componenti del Consiglio provinciale, sempre in applicazione di legge statale da approvarsi ad hoc.

La Regione Piemonte censura, di seguito, le disposizioni che regolano il trasferimento di funzioni e risorse dalle Province ai Comuni ed alle Regioni: il comma 18 dell'art. 23 citato, il quale prevede che la legislazione statale e regionale provveda, entro il 31 dicembre 2012, a trasferire le funzioni provinciali ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», configurando l'intervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento regionale; il comma 19, che dispone il trasferimento, a cura della legislazione statale o regionale, «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».

Sono impugnati, infine, il comma 20 (che disciplina la tempistica di attuazione della riforma degli organi provinciali), il comma 20-bis (che esclude dalla novella le Province autonome ed assegna alle Regioni a statuto speciale un termine semestrale per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti), il comma 21 (che consente ai Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa).

1.2.– A parere della ricorrente le norme censurate, tutte «in stretta connessione tra loro», violerebbero in primo luogo l'art. 5 Cost., applicando una logica inversa a quella del decentramento e dell'autonomia, con diretta lesione delle prerogative regionali.

Sarebbe poi vanificato il riconoscimento delle Province come enti costitutivi della Repubblica, dotati di autonomia e funzioni proprie, secondo il disposto dell'art. 114 Cost. Ciò in ragione, tra l'altro, dell'eliminazione del principale organo di governo (la Giunta) e della stessa funzione di governo, ridotta a compito di coordinamento dell'attività comunale, ed accompagnata dalla spoliazione delle funzioni amministrative provinciali e delle relative risorse. Inoltre, il decreto governativo – volto a realizzare una vera e propria riforma istituzionale mediante la legislazione sulla spesa – avrebbe privato Regioni e Province di ogni autonomia decisionale riguardo al relativo percorso di modificazione legislativa, «in aperta violazione del secondo comma dell'art. 114 Cost.».

La Regione Piemonte assume, ancora, l'intervenuta violazione del disposto di cui alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che riserva allo Stato, tra l'altro, la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle Province. Tale competenza non potrebbe che esercitarsi entro i limiti tracciati dagli artt. 5 e 114 Cost., cioè rispettando la «esistenza» degli enti interessati, e lasciando intatte le potestà regolamentari ed amministrative di cui agli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost. In realtà il decreto impugnato avrebbe realizzato una violazione trasversale delle competenze legislative concorrenti o residuali delle Regioni. Sarebbero compresse le stesse funzioni amministrative di competenza regionale, dato che la Costituzione prevede il relativo esercizio anche mediante delega alle Province (art. 118, secondo comma), mentre la riforma concentra sulle stesse Regioni, oltreché sui Comuni e sullo Stato, le funzioni già attribuite alle Province medesime.

La disciplina censurata, ad avviso della ricorrente, impone un modello indifferenziato di conferimento di funzioni agli enti locali, tale da menomare le attribuzioni delle Regioni di cui

all'art. 118 Cost., anche in relazione alla correlata autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

L'intervento dello Stato non potrebbe trovare giustificazione nelle allegate esigenze di riordino dei conti pubblici, anche perché le modeste economie risultanti dalla riforma, riguardanti le indennità di carica degli assessori e di parte dei consiglieri provinciali, sarebbero riferibili alle finanze regionali. Quello anzidetto costituirebbe, pertanto, un ulteriore profilo di lesione, secondo la ricorrente, dell'autonomia amministrativa ed organizzativa delle Regioni nei loro rapporti con gli enti territoriali minori.

Da ultimo, la Regione Piemonte denunzia la violazione del principio di leale collaborazione, in rapporto all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Il comma 18 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, infatti, regolerebbe l'intervento sostitutivo dello Stato in radicale contrasto con i principi fissati dalla citata legge n. 131 del 2003 per l'attuazione di quanto disposto nel testo novellato dell'art. 120 Cost., e comunque senza prevedere alcuna forma di concertazione fra Stato, Regioni ed enti locali. Una concertazione che sarebbe stata tanto più necessaria considerando l'incidenza della riforma sull'autonomia finanziaria regionale.

La ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità per le Regioni di denunciare con il ricorso in via principale la violazione di parametri costituzionali non pertinenti al riparto delle competenze, quando la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali. Un vizio di irragionevolezza denoterebbe nel complesso la disciplina impugnata, poiché il vantaggio finanziario perseguito, di fatto irrilevante e comunque realizzato «a scapito» degli enti territoriali, attraverso un decreto-legge che impone adempimenti lesivi anche in punto di competenza legislativa, entro termini brevissimi, non legittimerebbe il sovvertimento radicale dei rapporti istituzionali disegnati dalla Costituzione.

1.3.– La Regione Piemonte segnala infine che la normativa impugnata dovrebbe trovare attuazione entro un termine assai prossimo (31 dicembre 2012) e, sull'assunto che da tale attuazione sortirebbe un pregiudizio grave ed irreparabile per l'interesse pubblico ed i diritti dei cittadini, sollecita la Corte costituzionale ad adottare un provvedimento sospensivo dell'esecuzione della normativa medesima, secondo il disposto dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

2.– Con ricorso spedito per la notifica il 4 febbraio 2012, ricevuto l'8 febbraio e depositato il successivo 14 febbraio (reg. ric. n. 24 del 2012), la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, e 138 Cost.

2.1.– La ricorrente, dopo una ricognizione delle norme censurate ed una ricostruzione del ruolo storico ed istituzionale assunto dalle Province, richiama, in via preliminare, la giurisprudenza costituzionale in tema di legittimazione delle Regioni a prospettare doglianze nei confronti di leggi statali lesive delle attribuzioni degli enti territoriali minori, anche quando non sia prospettata la violazione della competenza legislativa regionale (è citata, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 298 del 2009). Il principio troverebbe conferma nella previsione dell'art. 32 della legge n. 87 del 1953, come novellato ex art. 9 della legge n. 131 del 2003, che ammette la proposizione di questioni di legittimità costituzionale di leggi dello Stato anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali (proposta intervenuta nella specie). In ogni caso – aggiunge la ricorrente – la maggior parte delle disposizioni impugnate risulterebbe direttamente lesiva delle prerogative delle Regioni, vincolando queste ultime a determinati criteri di redistribuzione delle funzioni e delle risorse, e prevedendo un anomalo potere sostitutivo dello Stato.

2.2.– L'intervento di riforma sarebbe segnato da grave irragionevolezza, con violazione dell'art. 3 in rapporto agli artt. 1, 5 e 138 Cost. Ridimensionando l'istituzione provinciale sotto il profilo funzionale e della rappresentanza politica, si sarebbe creata la necessità di rilevanti interventi aggiuntivi, in riferimento alle non meglio precisate «funzioni di indirizzo e coordinamento», alle nuove modalità di elezione degli organi di governo, ai criteri di riallocazione delle risorse umane e materiali. Il ricorso allo strumento del decreto-legge sarebbe dunque stato incongruo, ed avrebbe implicato «paradossi» e incoerenze.

Anzitutto, l'intervento di riforma non si tradurrebbe in immediati e rilevanti risparmi di spesa, tanto che lo Stato avrebbe prudentemente rinunciato a valutarli in sede previsionale, rinviandone l'apprezzamento alla fase consuntiva. Vi sarebbero, anzi, sicuri aumenti dei costi per il personale e per le strutture da destinare agli organismi intercomunali ed a supporto delle nuove funzioni di «indirizzo e coordinamento». Inoltre, la realizzazione della riforma sarebbe prevedibilmente costellata da altissima conflittualità, ad esempio riguardo al «forzoso» trasferimento del personale delle Province nei ruoli regionali, aspetto del tutto trascurato dall'intervento oggetto di censura. D'altra parte, dovrà comunque essere assicurata l'azione di organismi infraregionali in rapporto a funzioni che trascendano i limiti dell'azione comunale, specie in Regioni caratterizzate dall'esistenza di numerosissimi Comuni, con popolazione anche molto ridotta.

Ancora, la difesa regionale evidenzia come sia stata colpita la Provincia quale istituzione democratica e rappresentativa (trascurando, per altro, aspetti essenziali sul piano finanziario, come ad esempio il destino delle partecipazioni societarie attualmente in essere), ma non la Provincia quale sede del decentramento statale, con i costi relativi.

Sarebbe evidente, quale profilo sintomatico della irragionevolezza della normativa in esame, la carenza di adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi indicati, anche in considerazione della sua pertinenza a valori il cui rilievo costituzionale è segnato dagli artt. 1 e 5 Cost. e dalla procedura aggravata che avrebbe dovuto essere seguita per un bilanciamento diverso da quello attuale.

2.3.– La ricorrente pone in rilievo come il testo novellato dell'art. 114 Cost. conferisca direttamente (anche) alle Province una propria posizione nel sistema delle autonomie, pari ordinata a quella delle altre istituzioni territoriali e segnata strutturalmente dal principio di sovranità popolare (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2002).

La riduzione delle funzioni provinciali al solo «indirizzo e coordinamento» disconoscerebbe la natura di ente autonomo della Provincia, comprimendone anche l'autonomia statutaria e finanziaria. D'altra parte, il principio autonomistico sarebbe fondato intrinsecamente sul metodo democratico: una caratteristica essenziale che lo Stato non potrebbe frustrare, pur nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di organi di governo e legislazione elettorale per gli enti locali.

2.4.– Secondo la Regione Lombardia, le norme impugnate contrastano con gli artt. 117, 118 e 119 Cost. in quanto violano la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province. L'attribuzione "esclusiva" di compiti di indirizzo e coordinamento si risolverebbe in una sostanziale spoliazione, sebbene le norme costituzionali evocate, fissando i principi cui rinvia l'art. 114 Cost., attribuiscano alle Province una potestà regolamentare per la disciplina di funzioni proprie (comma sesto dell'art. 117), la titolarità di funzioni proprie o conferite dalla legge statale o regionale (secondo comma dell'art. 118), una autonomia di spesa e di entrata, con risorse derivanti anche dall'imposizione tributaria direttamente esercitata (art. 119).

Pur rinviando alla legge per la concreta specificazione, la Costituzione garantirebbe alle Province «un fascio di funzioni», parte almeno delle quali dovrebbero essere «proprie» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 286 e n. 238 del 2007).

La disciplina impugnata comprimerebbe direttamente anche l'autonomia regionale, giacché impone alle Regioni la riallocazione delle funzioni provinciali e vieta loro, nel contempo, l'attribuzione di funzioni alle Province, che la riforma lascia pur sempre in vita.

A fronte di una rete siffatta di attribuzioni, la riforma lascerebbe alle Province funzioni non «proprie» ed oltretutto difficilmente identificabili, data la genericità dell'espressione riferita all'indirizzo ed al coordinamento delle funzioni proprie di altri enti.

2.5.– La Regione Lombardia lamenta, ancora, un'asserita violazione del secondo comma dell'art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, in rapporto alla previsione (comma 18 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011) di un intervento sostitutivo dello Stato in assenza dei presupposti legittimanti fissati dalla Costituzione. Viene richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004, la quale avrebbe chiarito, in rapporto alla clausola dell'unità giuridica o economica, che deve trattarsi di emergenze istituzionali di particolare gravità, le quali comportino rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica. L'intervento sostitutivo dovrebbe inoltre riguardare attività non discrezionali nell'an, previste e disciplinate dalla legge, attuandosi mediante procedure che assicurino concrete possibilità di diretto adempimento e, comunque, di interlocuzione dell'ente sostituito.

La norma censurata, al contrario, non prevede alcuna forma di partecipazione regionale al procedimento, e nel contempo individua nella legge statale lo strumento per l'intervento sostitutivo, assegnando allo Stato una competenza legislativa in materie di pertinenza della Regione. La ricorrente segnala che la Corte costituzionale, pur senza negarne la legittimità, ha già definito «deroga eccezionale» l'eventualità che il Governo utilizzi i propri poteri di produzione degli atti aventi forza di legge per esercitare il potere sostitutivo (sentenza n. 361 del 2010), ed il ricorso al decreto-legge, in ogni caso, non sarebbe compatibile con l'attuazione del principio di leale collaborazione.

2.6.– Da ultimo, la Regione Lombardia propone la tesi secondo la quale, mediante la produzione di norme incompatibili con il dettato costituzionale, si eluderebbe il divieto di modificare la Carta con procedure alternative a quella descritta nell'art. 138 Cost., con violazione conseguente di tale norma. Nella specie, lo Stato avrebbe preteso di realizzare profonde modifiche dell'assetto costituzionale delle autonomie mediante una legge di rango ordinario e addirittura con ricorso alla decretazione d'urgenza.

La ricorrente osserva che la tesi proposta, per lungo tempo confinata nel dibattito dottrinale, avrebbe trovato recente conferma nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale. Infatti quest'ultima, pronunciandosi sulle prerogative per le «alte cariche» dello Stato (è citata la sentenza n. 262 del 2009), dopo aver chiarito che la legge ordinaria può attuare ma non modificare o integrare la disciplina costituzionale delle citate prerogative, ha ravvisato una violazione dell'art. 3 «in combinato disposto con l'art. 138» della Costituzione. Nella successiva sentenza sul «legittimo impedimento», la stessa Corte ha stabilito una violazione diretta ed «autonoma» del parametro in questione, così «emancipandolo» dal ruolo tradizionalmente assegnatogli di norma solo procedurale (sentenza n. 23 del 2011).

Nel caso oggetto dell'odierno scrutinio, il riconoscimento della violazione sarebbe ancor più lineare, avendo le norme impugnate «svuotato» il disegno costituzionale in materia di Province. Pertanto, la riforma di tali enti non potrebbe che essere attuata mediante il procedimento di revisione costituzionale.

3.– Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio (reg. ric. n. 29 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 118, 119, 120 e 138 Cost.

3.1.– La difesa regionale svolge un'ampia premessa, riportando il contenuto delle disposizioni impugnate ed evidenziando come le stesse risultino complessivamente incompatibili con il sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

Con le predette disposizioni il legislatore avrebbe trasformato la Provincia da ente politico, rappresentativo delle popolazioni incluse nel relativo territorio, in ente di secondo grado, dotato di un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti, eletti dai Consigli comunali, con un presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti.

Sarebbero in tal modo venute meno tutte le funzioni amministrative di tipo gestionale finora svolte dalla Provincia, essendo quest'ultima ormai soltanto titolare di una «micro-funzione di coordinamento dell'attività dei Comuni», e quindi svuotata anche dell'autonomia finanziaria, fatte salve le risorse necessarie per il funzionamento dei propri organi.

Tutto ciò avverrebbe, secondo la Regione Veneto, in evidente, macroscopico contrasto con il disegno costituzionale, risultando altresì penalizzante per l'autonomia regionale, privata dell'interlocutore istituzionale cui affidare la gestione di funzioni amministrative. Siffatta collaborazione sarebbe particolarmente utile in realtà regionali, come quella veneta, caratterizzate da Comuni di piccole o piccolissime dimensioni.

In questo contesto territoriale la normativa impugnata indurrebbe «un centralismo regionale» e non consentirebbe lo sviluppo di «un regionalismo pienamente attuativo del principio di sussidiarietà», con ciò menomando l'autonomia statutaria specie là dove, come nel caso della ricorrente, lo statuto abbia configurato la Regione quale organo di legislazione e di indirizzo più che di amministrazione diretta.

La pur necessaria riforma delle autonomie locali, secondo la ricorrente, andrebbe progettata con la partecipazione degli enti territoriali ed attuata con appropriati strumenti giuridici. Diversamente, le disposizioni in esame avrebbero alterato l'assetto delineato dalla Costituzione, senza realizzare lo scopo della semplificazione del sistema istituzionale né la riduzione di spesa degli apparati. La difesa regionale segnala in proposito come la relazione tecnica riguardante il provvedimento governativo non abbia potuto quantificare la misura dei risparmi complessivamente perseguibili.

In realtà, il legislatore statale avrebbe preteso di compiere una revisione costituzionale con legge ordinaria, incidendo anche sull'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione Veneto, la quale è dunque legittimata a tutelare in via diretta le proprie prerogative, oltre che a denunciare la violazione delle competenze degli enti locali, secondo quanto affermato in numerose pronunce della Corte costituzionale, per la stretta connessione esistente tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali.

3.2.– La ricorrente esamina, in primo luogo, il comma 16 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, norma che, in dispregio del procedimento indicato nell'art. 138 Cost., avrebbe sancito l'eliminazione delle Province come enti esponenziali rappresentativi di una comunità organizzata democraticamente, e cioè con organi elettivi di diretta emanazione del corpo elettorale (art. 1 Cost.).

Tale configurazione, scelta dal Costituente, è stata confermata e rafforzata in sede di riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, là dove l'art. 114 Cost., al secondo comma, indica le Province come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», e, al primo comma, prevede che esse sono destinate a costituire – assieme ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni – la Repubblica.

Inoltre, il principio autonomista, contenuto nell'art. 5 Cost., impedirebbe al legislatore ordinario di «incidere sul carattere direttamente democratico dell'ente», che rappresenta uno

dei requisiti essenziali dell'ordinamento repubblicano.

La disposizione oggi impugnata si porrebbe dunque in contrasto con gli artt. 1, 5, 114 e 138 Cost.

Dall'alterazione del sistema delle autonomie locali discenderebbe, inoltre, la menomazione della sfera di autonomia regionale. Evidente sarebbe l'impedimento delle Regioni ad attuare pienamente i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

3.3.– La ricorrente esamina, in secondo luogo, il comma 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, ove si stabilisce l'applicazione fino al 31 marzo 2013 – per gli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 – della disposizione contenuta nell'art. 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che disciplina lo scioglimento e la sospensione dei consigli comunali e provinciali.

La disposizione censurata sarebbe priva di ragionevolezza, stante la connotazione "patologica" delle ipotesi regolate dall'art. 141 del TUEL, che infatti prevede lo scioglimento e il commissariamento dei Consigli provinciali che abbiano agito contra legem. Sarebbe dunque violato l'art. 3 Cost., unitamente agli artt. 1, 5 e 114 Cost., perché nella specie il commissariamento è prodromico alla eliminazione dell'elezione diretta dei rappresentanti delle Province che dovrebbero essere rinnovate nel 2012. Inoltre, poiché l'eliminazione dell'elezione diretta riguarda anche le Province il cui rinnovo dovrà avvenire dopo il 31 dicembre 2012, secondo il rinvio che il medesimo comma 20 opera ai commi 16 e 17 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, la difesa regionale ritiene che anche detta previsione violi i parametri da ultimo indicati.

3.4.– Con riferimento al comma 15 dell'art. 23, la ricorrente evidenzia come tale disposizione – pur incidendo sulla materia degli enti locali, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – produca la menomazione della capacità di azione e di esecuzione delle Province, disponendo la soppressione della Giunta e non indicando meccanismi alternativi che assicurino l'operatività dell'esecutivo provinciale.

La stessa disposizione avrebbe, inoltre, alterato irragionevolmente il sistema ordinamentale previsto dal d.lgs. n. 267 del 2000, che è presidiato dalla clausola di inderogabilità (art. 1, comma 4).

Sarebbero pertanto violati anche in questo caso gli artt. 3, 5 e 114 Cost.

3.5.– Argomenti sostanzialmente identici a quelli appena esposti sorreggono le censure aventi ad oggetto il comma 17 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, che detta le modalità con cui è costituito il Consiglio provinciale in vista delle elezioni.

La disposizione in esame risulterebbe costituzionalmente illegittima in via derivata, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 Cost.

3.6.– La ricorrente procede, quindi, all'esame del comma 14 dell'art. 23, che avrebbe creato una inammissibile sovraordinazione delle Province rispetto ai Comuni, ponendosi in contrasto con le norme costituzionali che configurano le Province e gli stessi Comuni come titolari di funzioni amministrative «fondamentali» e «proprie», oltre a quelle conferite con legge statale o regionale. Tra l'altro, osserva la ricorrente, una prima e provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali è avvenuta, sia pure ai soli fini dell'attuazione della delega, con l'art. 21, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

L’impugnato comma 14 avrebbe dunque l’effetto di menomare l’autonomia regionale in quanto impedisce alle Regioni, nelle materie di propria competenza, di trasferire o delegare alle Province qualsiasi funzione o, in termini ancora più radicali, obbliga le Regioni ad assegnare alle Province soltanto le competenze indicate, con conseguente violazione dell’art. 118, primo e secondo comma, Cost.

3.7.– Il comma 18 dell’art. 23 prevede il trasferimento ai Comuni delle funzioni statali e regionali, diverse da quelle indicate nel comma 14, che la normativa vigente attribuisce alle Province. Secondo la Regione Veneto, tale disposizione aggraverebbe la lesione delle competenze regionali già realizzata dal citato comma 14 dell’art. 23, in quanto renderebbe operativo il divieto, per le Regioni, di delegare alle Province funzioni amministrative nelle materie di propria competenza.

La ricorrente ribadisce che la normativa in esame delinea una situazione di «forte centralismo regionale», in contrasto con il disegno costituzionale, e richiama le affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 343 del 1991, in cui si valorizza l’intento di «assicurare un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni [amministrative] alle realtà locali, […] allo scopo di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, ripetitiva di quella dell’amministrazione statale accentrata che, appunto, con l’ordinamento regionale e con la sua ulteriore articolazione a livello locale, la Costituzione tende a superare».

Risulterebbe inoltre ingiustificato, ai sensi dell’art. 120 Cost., l’intervento di carattere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. In particolare, non sarebbe ravvisabile, nella specie, l’esigenza di tutelare l’unità giuridica o economica del Paese; inoltre, il rinvio all’art. 8 della legge n. 131 del 2003 risulterebbe irragionevole, per la diversità che connota la procedura indicata nell’impugnato comma 18 dell’art. 23 rispetto a quella, concertativa, del citato art. 8. Del resto, osserva la ricorrente, l’intervento sostitutivo del Governo, previsto nel caso in cui le Regioni non approvino le leggi imposte dalla prima parte del comma 18, avrebbe ad oggetto la funzione legislativa regionale tout court, da esercitare anche nelle materie di competenza esclusiva regionale.

Sarebbe dunque evidente il contrasto della norma impugnata con gli artt. 118, primo e secondo comma, e 120 Cost.

3.8.– La difesa regionale esamina il comma 19 dell’art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, il quale disciplina il trasferimento delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) necessarie per l’esercizio delle funzioni trasferite.

Si tratterebbe di disposizione strettamente collegata al precedente comma 18, in quanto concernente la riallocazione delle risorse conseguenti allo «svuotamento delle funzioni» fino ad oggi svolte dalle Province, e pertanto viziata, in via derivata, nei medesimi termini indicati per il citato comma 18.

Il legislatore avrebbe poi utilizzato la tecnica normativa con la quale è stato attuato il cosiddetto decentramento amministrativo di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), antecedente alla riformulazione dell’art. 119 Cost., sicché risulterebbe violato anche quest’ultimo parametro, nella parte in cui prevede che le Province, al pari degli altri enti territoriali, dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nonché di risorse autonome, derivanti sia dall’applicazione di tributi ed entrate proprie, sia dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di pertinenza.

La disposizione impugnata, in particolare, non conterrebbe alcun riferimento all’autonomia finanziaria delle Province e non considererebbe la recente normativa di attuazione dello stesso

art. 119 Cost., introdotta con il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), finalizzata anche a superare l'effetto di deresponsabilizzazione derivante dal trasferimento di risorse statali o regionali alle Province.

Secondo la difesa regionale, ciò sarebbe coerente con l'esiguità delle funzioni amministrative assegnate alle Province e con la corrispondente entità delle risorse a tal fine riconosciute, dimostrando una volta ancora l'incompatibilità con la Costituzione del sistema introdotto dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011.

Il comma 19 peraltro non avrebbe chiarito in quale modo sarà attuato il passaggio dal finanziamento derivante dalle funzioni di amministrazione attiva (la gestione delle strade, tra le altre) a quello limitato alle «funzioni di supporto di segreteria per l'operatività degli organi provinciali», sicché non può che ipotizzarsi un incremento del ricorso ai meccanismi di finanza derivata, attraverso il trasferimento di fondi statali.

In ogni caso, poiché la disposizione impugnata costituisce principio statale di coordinamento della finanza pubblica, essa impone da subito alle Regioni di riallocare le funzioni con la creazione di un sistema di finanza derivata, avuto riguardo sia alle funzioni residuali delle Province, sia a quelle allocate ai Comuni, al di fuori di qualsiasi rispetto dell'autonomia finanziaria che l'art. l19 Cost. riconosce alle Regioni, con un ritorno, quindi, al sistema di finanza di trasferimento, più volte stigmatizzato dalla Corte costituzionale (è richiamata la sentenza n. 370 del 2003).

Oltre al palese contrasto con l'art. 119 Cost., il sistema configurato nei commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 risulterebbe di difficile applicazione e potenzialmente idoneo a produrre costi superiori ai risparmi.

Conclusivamente, la difesa regionale ribadisce che la pur necessaria razionalizzazione dei livelli di governo delle autonomie territoriali deve essere attuata con una legge di revisione costituzionale, laddove «soluzioni improvvisate, tecnicamente ed economicamente discutibili […] possono creare guasti gravi al sistema in termini di gestibilità e di costi aggiuntivi».

Sull'assunto che i guasti indicati rechino un grave ed irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico od ai diritti dei cittadini, la Regione Veneto, da ultimo, propone istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003.

4.– Con ricorso spedito per la notifica il 22 febbraio 2012, ricevuto il 20 marzo e depositato il 27 febbraio (reg. ric. n. 32 del 2012), la Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., del principio di leale collaborazione, «e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

4.1.– La ricorrente delinea in premessa l'evoluzione legislativa che ha segnato la nascita delle Province di Campobasso e di Isernia, per evidenziare l'interesse alla permanenza dell'assetto istituzionale esistente. La normativa censurata, risolvendosi nella sostanziale abolizione delle Province, sarebbe lesiva delle competenze loro conferite direttamente dalla Costituzione.

Al riguardo, i Presidenti delle due Province hanno richiesto alla Regione di impugnare le citate disposizioni davanti alla Corte costituzionale, e la Regione Molise ritiene di essere

legittimata a proporre l'impugnativa per la lesione sia delle prerogative delle Province, sia delle proprie. È richiamata, in proposito, la consolidata giurisprudenza costituzionale che ammette la formulazione di censure riguardanti la compressione delle sfere di attribuzione provinciale, o degli altri enti locali indicati nell'art. 114 Cost., da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni.

4.2.– Nel merito, la Regione Molise osserva come il vigente assetto costituzionale riconosca espressamente il rilievo delle autonomie locali, nei principi fondamentali (art. 5) e nell'organizzazione istituzionale (art. 114, primo comma), a garanzia della unitarietà della Repubblica e della «decentrata sovranità del popolo nel territorio localizzato». Con l'introduzione delle norme impugnate, invece, la Provincia non si presenterebbe più come ente esponenziale della collettività locale.

In questo contesto, prosegue la difesa regionale, non sembra possibile che una legge ordinaria attui il «declassamento istituzionale» delle Province, e in tal senso l'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) dispone che non possono formare oggetto di decretazione d'urgenza le materie di cui all'art. 72, quarto comma, Cost.

Inoltre, le funzioni, l'assetto e i compiti delle Province sono oggetto di disposizioni del d.lgs. n. 267 del 2000, che si qualifica (all'art. 1, comma 4) alla stregua di legge rinforzata, ai sensi dell'art. 128 Cost. Peraltro, anche la giurisprudenza costituzionale ha affermato che i principi di valorizzazione e promozione delle autonomie locali, contenuti nel TUEL, attuativi dell'art. 5 Cost., operano ad un livello superiore a quello della normazione statale (sentenze n. 13 del 1974 e n. 30 del 1959).

La ricorrente osserva che, invece, l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 trasforma completamente la Provincia, da ente costituzionalmente autonomo ad ente di secondo livello, con mere funzioni di coordinamento degli enti comunali, in quanto tale privato dell'attività di gestione amministrativa e della maggior parte delle originarie funzioni istituzionali.

4.3.– La difesa regionale procede, quindi, all'esame delle disposizioni impugnate, a partire dal comma 14 dell'art. 23 citato, il quale attribuisce alla Provincia esclusivamente funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati dalle leggi statali e regionali.

Secondo la ricorrente, tali funzioni non possono «rappresentare quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia della Provincia, richiesto e previsto dalla Costituzione nell'art. 117», né sarebbe rispettata la configurazione dell'ente in oggetto contenuta nell'art. 118, primo comma, in forza del quale la Provincia è titolare anche di funzioni proprie.

Con il comma 15 dell'art. 23 è definito l'assetto organico della Provincia, limitato al Presidente ed al Consiglio provinciale. La disposizione altererebbe la funzione istituzionale e la struttura organizzativo-gestionale dell'ente, incidendo significativamente sulle disposizioni del TUEL.

Per effetto del comma 16 dell'art. 23, che trasforma il Consiglio provinciale da organo di elezione diretta ad organo di elezione indiretta, composto da dieci componenti eletti dagli organi elettivi comunali, verrebbe meno l'autonomia istituzionale della Provincia, come configurata dagli artt. 5 e 114 Cost., realizzandosi sostanzialmente l'«abolizione» dell'ente, che diventa una emanazione dei Comuni e perde non solo l'autonomia politico-rappresentativa della collettività locale, ma anche il potere di incidenza sul territorio.

La ricorrente sottolinea il dato di comune esperienza secondo cui un organo elettivo di

secondo grado non assicura una rappresentanza omogenea del territorio e, dunque, da questo punto di vista, una gestione equilibrata.

La disposizione in esame contrasterebbe inoltre con l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, perché interviene in materia costituzionale ed elettorale, sottratta alla decretazione d'urgenza.

Il comma 17 dell'art. 23 detta la disciplina dell'elezione del Presidente da parte del Consiglio provinciale, rinviando per le modalità ad una successiva legge. La disposizione presenterebbe portata lesiva identica a quella del già esaminato comma 16, essendo violati i medesimi principi richiamati in riferimento al predetto comma, dovendosi aggiungere che, con il disposto del comma 17, il legislatore avrebbe inciso sulla espressione della democrazia in ambito locale, sancita dall'art. 5 Cost., sottraendo al corpo elettorale la libera scelta dell'organo rappresentativo dell'ente. Secondo la difesa regionale, infatti, l'individuazione del Presidente della Provincia consentirebbe di esprimere, al più alto livello, il pluralismo politico e la rappresentanza diretta del corpo elettorale.

Diversamente, la disposizione impugnata svincola il Presidente, «anche nelle sue scelte concrete, dal corpo elettorale per subordinarlo ad altro organo», cioè il Consiglio che, a sua volta, in quanto rappresenta i Comuni, costituisce espressione solo indiretta della scelta degli elettori.

La difesa regionale esamina quindi il comma 18, il quale impone allo Stato ed alle Regioni di trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni già esercitate dalle Province, fatta salva la possibilità che, a fini di esercizio unitario, le stesse vengano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La previsione di un intervento sostitutivo dello Stato varrebbe ad alterare l'attuazione del decentramento amministrativo, con violazione dei richiamati principi di sussidiarietà e adeguatezza, laddove gli artt. 4, 114 e 118 Cost. garantiscono all'ente Provincia un autonomo livello di esercizio di funzioni.

Il comma 19 dell'art. 23, a completamento del processo di decentramento, prevede che lo Stato e le Regioni trasferiscano le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni.

Secondo la Regione Molise il nuovo assetto della Provincia avrebbe compromesso il principio dell'autonomia organizzativa dell'ente «sopprimendone, di fatto, gli stessi poteri statutari» nonché i poteri regolamentari per lo svolgimento di funzioni autonome. Nella medesima prospettiva, risulterebbe alterata anche l'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 Cost., compresi i meccanismi di attuazione del federalismo fiscale.

Il comma 20 dell'art. 23 rimette al Governo il compito di fissare la decorrenza del mutamento dell'assetto istituzionale delle Province mentre il comma 20-bis esclude dall'applicazione delle previsioni che lo precedono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, assegnando alle stesse il termine di sei mesi per adeguare i propri ordinamenti.

Il comma 21, infine, dispone che i Comuni possano istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifiche funzioni amministrative, a spesa invariata.

4.4.– I richiamati commi, da 14 a 21, dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, da leggersi in stretta connessione tra loro, si porrebbero in contrasto con i parametri evocati (artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost.) nonché con il principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

4.4.1.– La ricorrente osserva che l'art. 5 Cost., il quale riconosce rilievo costituzionale alle autonomie locali, comprese le Province, ed al principio del decentramento amministrativo, non

contiene enunciazioni di carattere programmatico, ma esprime un valore vincolante, con l'effetto sia di garantire le autonomie locali, sia di imporre allo Stato (e quindi alla legislazione statale e regionale) di attuare il decentramento amministrativo.

L'art. 23, nella parte oggetto di impugnazione, produrrebbe una evidente inversione di principio rispetto al parametro indicato, con conseguente grave compromissione anche dell'autonomia regionale e dell'assetto istituzionale di questa.

La modifica strutturale delle funzioni e dei compiti della Provincia produrrebbe una alterazione della forma, storicamente garantita, del decentramento amministrativo come articolazione dello Stato sul territorio.

4.4.2.– L'art. 114 Cost., come modificato dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, indica le Province come enti autonomi che costituiscono la Repubblica, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, e ribadisce che esse esercitano poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Trattandosi di attribuzioni disciplinate sul piano costituzionale, la loro modifica – che nella specie secondo la ricorrente, si è risolta in un vero e proprio «declassamento» dell'istituzione provinciale, senza margini residui di «autonomia opzionale» per le Regioni e per le stesse Province – avrebbe dovuto essere operata con procedimento normativo aggravato.

4.4.3.– La difesa regionale assume che l'intervento «demolitorio» attuato con le disposizioni impugnate travalichi la competenza esclusiva statale in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali delle Province, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. L'esercizio di tale competenza incontra, infatti, i limiti derivanti dalla correlazione con le previsioni contenute negli artt. 5 e 114 Cost., e dunque può avvenire soltanto nel rispetto dell'esistenza delle Province, secondo la configurazione delineata dalla Carta.

Con le disposizioni impugnate si sarebbe realizzata, invece, l'abolizione delle funzioni fondamentali delle Province e dei relativi organi di governo, attribuendosi alle stesse «mere funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni».

Le medesime disposizioni, nella parte in cui impongono alle Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni esercitate dalle Province, ovvero di riservarle a loro stesse per assicurarne l'esercizio unitario, sarebbero lesive anche dell'autonomia regionale, avuto riguardo alle competenze residuali e concorrenti, nonché alla potestà regolamentare delle Regioni. Sarebbe stato cancellato, inoltre, il potere delle Regioni di conferire funzioni amministrative alle Province, anche attraverso l'istituto della delega.

Per un verso, quindi, sarebbe vulnerata la potestà regolamentare delle Province, in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost. e, per altro verso, verrebbe imposto un «paradigma di conferimento, indifferenziato e generale», quello cioè della legge regionale, per il trasferimento delle funzioni agli enti locali (e quindi alla stessa Provincia). Ciò produrrebbe una evidente compressione delle prerogative regionali, in violazione dell'art. 118 Cost., anche in riferimento alla correlata autonomia finanziaria, sancita dall'art. 119 Cost. Le disposizioni impugnate, invero, non raggiungerebbero né l'obiettivo della razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative né quello del risparmio di spesa.

4.4.4.– La previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato, contenuta nel comma 18 del citato art. 23, si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto le fattispecie indicate nella disposizione impugnata non rientrano tra quelle di cui all'art. 120 Cost., così come attuato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

La difesa regionale segnala poi la sproporzione fra il sacrificio dell'autonomia provinciale

che discende dalle disposizioni impugnate e il risparmio di spesa, che costituisce l'obiettivo della normativa in esame, donde la violazione anche del principio di ragionevolezza. Sussisterebbe, nella specie, la legittimazione della Regione a far valere tale profilo di illegittimità, in considerazione delle ricadute sulla sua sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite.

Non sarebbe ravvisabile, in ogni caso, «un interesse pubblico prevalente tale da giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali», e ciò si tradurrebbe nel difetto dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza delle disposizioni impugnate, non sanabile, e quindi non sanato, dal successivo intervento della legge di conversione (è richiamata la sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale).

4.5.– Anche la Regione Molise propone istanza di sospensione dell'esecuzione delle disposizioni impugnate, stante il rischio di un grave ed irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico ovvero ai diritti dei cittadini.

5.– Con ricorso spedito per la notifica il 23 febbraio 2012 e depositato il successivo 29 febbraio (reg. ric. n. 38 del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, comma 22, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché del combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

5.1.– La difesa regionale premette che, con il d.l. n. 201 del 2011, sono state introdotte misure finalizzate ad assicurare il contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni, alcune delle quali inciderebbero in maniera significativa sull'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale.

In particolare, la disposizione impugnata introduce il divieto di corresponsione, sotto qualsiasi forma, di emolumenti a favore dei titolari di cariche, uffici od organi di natura elettiva di enti territoriali non previsti dalla Costituzione. Il divieto non opera per i Comuni «di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e successive modificazioni», ovvero «per i Comuni con più di 250.000 abitanti».

5.2.– La disposizione censurata contrasterebbe anzitutto con l'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale valdostano, il quale riserva alla Regione la potestà di legiferare in materia di «finanze regionali e comunali», nel rispetto dei principi fissati dalle leggi dello Stato.

La ricorrente osserva come, a fronte dei novellati artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., la competenza attribuita alla Regione dalla richiamata norma statutaria non possa più essere considerata «meramente suppletiva» rispetto a quella statale, risultando «garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato». Il legislatore statale, nel caso di specie, non si sarebbe limitato a dettare i principi della materia di competenza concorrente, ma avrebbe imposto misure di contenimento della spesa pubblica estremamente dettagliate, con l'effetto di privare la Regione del potere di valutare l'an e il quomodo di una eventuale remunerazione dei titolari di cariche elettive, nonché di adattare la previsione statale alla situazione concreta della Regione stessa.

Sarebbe dunque evidente la violazione del parametro statutario evocato, posto che la disposizione impugnata non consente alla ricorrente di desumere i principi cui ispirare o

adeguare la propria legislazione in materia.

Analoghe ragioni sarebbero alla base del contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera b), dello statuto di autonomia, giacché la disposizione statale impugnata avrebbe compresso la potestà legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali, e con l'art. 4 dello statuto, che attribuisce alla Regione il potere di esercitare, nei predetti ambiti materiali, le funzioni amministrative.

5.3.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ritiene, inoltre, violato il combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., ad essa applicabile per effetto della clausola contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

I parametri indicati limitano la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica alla determinazione dei principi, con la conseguenza che risultano illegittime le disposizioni che, superando tale limite, dispongono nel dettaglio.

La difesa regionale richiama le pronunce che, in ossequio ai suddetti parametri, hanno dichiarato illegittime previsioni che fissavano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, sul rilievo che esse non costituivano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e che pertanto risultavano lesive dell'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 159 del 2008, n. 417 del 2005, n. 390 e n. 36 del 2004, n. 376 del 2003).

La normativa statale, secondo la citata giurisprudenza, può stabilire «un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004), mentre non può spingersi a determinare le singole voci di spesa oggetto della misura di contenimento. Ciò che sarebbe avvenuto, invece, nel caso della norma censurata.

6.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 44 del 2012), la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 5, 72, quarto comma, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), 118, secondo comma, 119, quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

6.1.– Dopo avere illustrato il contenuto delle disposizioni impugnate, la Regione ricorrente afferma che le stesse svuoterebbero di rilievo l'istituto della Provincia e modificherebbero radicalmente l'assetto costituzionale delle autonomie locali.

La natura strutturale dell'intervento, che lo stesso Governo avrebbe riconosciuto, varrebbe a documentare, in primo luogo, la carenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza, che solo avrebbero potuto legittimare il ricorso alla decretazione d'urgenza, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost., ed in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che sottrae espressamente al decreto-legge le materie di cui al quarto comma dell'art. 72 Cost.

In secondo luogo, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., posto che le Province sarebbero declassate ad enti di secondo grado e private delle funzioni loro attribuite dalla Carta costituzionale. Tale svuotamento si risolverebbe, nel contempo, in lesione dell'autonomia legislativa regionale quanto alla distribuzione delle funzioni amministrative a livello locale. La riallocazione a livello regionale di parte delle predette funzioni violerebbe poi il principio di sussidiarietà verticale.

Il ricorso de quo viene proposto, quindi, con riferimento sia ad una diretta lesione delle

competenze costituzionali delle Regioni, sia per la difesa delle prerogative provinciali, che spetta alle Regioni tutelare, come dimostrato anche dalle previsioni statutarie che consentono al Consiglio delle autonomie locali di sollecitare l'ente regionale all'impugnativa di norme approvate dallo Stato.

6.2.– Poste le indicate premesse, la Regione Lazio procede all'esame delle disposizioni impugnate.

Il comma 14 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, assegnando alle Province solo generiche funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività comunale, contrasterebbe con il secondo comma dell'art. 114 Cost., ove si stabilisce che (anche) le Province sono enti autonomi con proprie funzioni, secondo i principi stabiliti dalla Costituzione. A funzioni provinciali, proprie o conferite, si riferisce anche il secondo comma dell'art. 118 Cost., e lo stesso art. 117 (alla lettera p del secondo comma), attribuendo allo Stato la competenza legislativa in materia di funzioni fondamentali proprie (anche) delle Province, presuppone, appunto, la rilevanza costituzionale delle funzioni provinciali.

La norma censurata, realizzando un sostanziale svuotamento dell'istituzione provinciale, travalicherebbe la competenza statale, superando i limiti posti dalla citata lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 Cost. L'attribuzione delle funzioni provinciali alle Regioni ed allo Stato, con riallocazione presso i Comuni, sovvertirebbe l'assetto costituzionale delle autonomie locali. Tra l'altro, la genericità del riferimento alle residue funzioni di coordinamento implicherebbe una concomitante violazione dell'art. 114 Cost., che delinea un sistema equiordinato delle autonomie locali.

Quanto alle previsioni contenute nei commi 15, 16 e 17 dell'art. 23, la Regione Lazio, pur non contestando la competenza legislativa statale nella materia «legislazione elettorale ed organi di governo», prospetta un vizio di irragionevolezza, dato che la conformazione del procedimento elettorale che dovrebbe sorreggere la «nuova» istituzione provinciale è genericamente rinviata ad una successiva legge, così dando luogo a «notevoli» margini di indeterminatezza. In ogni caso la riduzione della governance e la sottrazione al corpo elettorale della diretta designazione dei relativi componenti comporterebbero un vulnus per il fondamentale principio di rappresentanza democratica, incompatibile con la configurazione della Provincia quale parte costitutiva della Repubblica (art. 5 e 114 Cost.).

Avuto riguardo al comma 18, la ricorrente prospetta, per un verso, la violazione del secondo comma dell'art. 120 Cost., essendosi introdotta una fattispecie incompatibile di intervento sostitutivo dello Stato. Per altro verso, la previsione che le Regioni «acquisiscano» funzioni provinciali senza trasferirle ai Comuni introdurrebbe nell'ordinamento un tertium genus rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed al mantenimento delle funzioni in capo alle Regioni stesse. Infine, la pertinenza dell'intervento all'essenza dell'ordinamento delle autonomie locali e la sua stessa giustificazione in base ad esigenze di spesa (con risultati nulli o comunque imponderabili, secondo la ricorrente), avrebbe richiesto un processo di consultazione tra Stato ed enti territoriali, che nella specie è completamente mancato, in spregio al principio di leale collaborazione.

La denunciata illegittimità delle norme sul trasferimento di funzioni, secondo la Regione Lazio, implica la illegittimità «derivata» del comma 19 dell'art. 23, che regola il correlativo trasferimento di riscorse umane, materiali e finanziarie. Comunque, sarebbe violato l'art. 114 Cost., nella parte in cui assicura l'autonomia organizzativa delle Province.

Infine, secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo anche il comma 20 dell'art. 23 (relativamente alla durata in carica degli attuali consigli provinciali), per violazione degli artt. 1, 5, e 114 Cost., oltre che dei principi della «Carta europea dell'autonomia locale». Vi sarebbe anche violazione dell'art. 3 Cost., sotto i profili dell'eccesso di potere legislativo e della

irragionevolezza, data la prevista subordinazione della permanenza delle attuali istituzioni rappresentative ai dettami di una legge statale di adozione solo futura.

7.– Con ricorso spedito per la notifica il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 2 marzo (reg. ric. n. 46 del 2012), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, Cost.

7.1.– Per ragioni di sintesi va subito rilevato come l'impugnativa riproponga, anche nei profili motivazionali, gran parte delle censure prospettate, nel proprio ricorso, dalla Regione Lombardia. L'atto qui in esame si caratterizza, in sostanza, per una parziale riduzione di oggetto, non comprendendo l'impugnazione del comma 17 dell'art. 23 sopra citato. Quanto ai parametri evocati, per i commi 14, 18 e 19 manca un richiamo formale all'art. 3 Cost. (pur essendo invocato il «principio di ragionevolezza»), e manca inoltre un riferimento all'art. 138 Cost. quale norma «sostanziale» concorrente di parametrazione delle disposizioni indicate, ferma restando l'evocazione degli artt. 1 e 5. Per i commi 15, 16 e 20 la violazione dell'art. 114 Cost. è prospettata in riferimento concorrente, oltreché agli artt. 1 e 5 Cost., all'art. 2 della stessa Carta costituzionale.

Ancora, la violazione concomitante degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. – sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province, anche in relazione alle competenze regionali per la riallocazione delle funzioni amministrative ed alle risorse finanziarie nelle materie di pertinenza regionale – è specificamente riferita ai commi 14, 18 e 19 dell'art. 23. Analoga precisazione si riscontra quanto alla prospettata violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Ciò premesso, i profili di illegittimità delle norme censurate sono argomentati mediante rilievi in tutto analoghi a quelli dei quali già si è data una sintesi, fatte salve alcune particolarità dei riferimenti alla situazione regionale campana. In particolare, si evince dal ricorso che l'impugnativa non è stata nella specie sollecitata dal Consiglio delle autonomie locali. Si fa notare, inoltre, che nella Regione ricorrente esistono allo stato solo quattro Unioni di Comuni e che dunque, in ragione della carenza di strutture intermedie tra Regioni ed enti comunali, l'eliminazione delle funzioni provinciali comporterà una riorganizzazione complessa e, paradossalmente, un forte incremento di spesa.

8.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 2 marzo (reg. ric. n. 47 del 2012), la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

8.1.– La Regione ricorrente rammenta che, a norma dell'art. 3 del proprio statuto (primo comma, lettere a e b), è titolare della competenza legislativa a provvedere in merito all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali ed allo stato economico e giuridico del personale, nonché a proposito dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

La riserva concernente l'ordinamento degli enti locali sarebbe stata violata dall'intervento statale di completa riforma dell'istituzione provinciale ed anche dal divieto di remunerazione delle cariche politico-amministrative. Andrebbe esclusa, in particolare, la pertinenza della normativa alle «riforme economico-sociali della Repubblica», non essendosi il legislatore limitato ad indicare i criteri di massima del riassetto, ed avendo piuttosto adottato una disciplina di dettaglio che avrebbe dovuto essere riservata all'istituzione regionale, anche per il

migliore adeguamento alle singole realtà locali.

Con i commi 18 e 19 dell'art. 23, a parere della ricorrente, è stato addirittura disciplinato il modo in cui la Regione Sardegna dovrebbe regolare le proprie funzioni amministrative. La plateale violazione della norma statutaria non potrebbe essere giustificata alla luce della riserva di competenza legislativa statale circa le «funzioni fondamentali» degli enti locali (di cui alla lettera p del secondo comma dell'art. 117 Cost.), sia per la prevalenza della norma statutaria, sia, e comunque, perché non potrebbero qualificarsi fondamentali le funzioni che la Regione, nell'esercizio della propria autonomia, ha finora inteso allocare all'uno o all'altro livello di governo.

Il vulnus anzidetto non potrebbe ritenersi escluso dalla previsione del comma 20-bis dell'art. 23 citato, in forza del quale la ricorrente, come le altre Regioni a statuto speciale, dispone di un termine semestrale per l'adeguamento del proprio ordinamento alle previsioni della disciplina censurata. Tale adeguamento sarebbe, infatti, doveroso, così restando compressa l'autonomia statutaria della ricorrente. Anzi, la previsione sarebbe sintomatica della consapevolezza del Governo circa l'invasione di campo realizzata.

9.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 50 del 2012), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119, nonché degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).

9.1.– Riguardo anzitutto al comma 4 del citato art. 23, dopo averne enunciato il contenuto (che riguarda l'accorpamento delle committenze per i piccoli Comuni), la ricorrente esprime il dubbio che la disposizione non riguardi le Regioni a statuto speciale, dato il disposto dell'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). L'impugnazione è dunque proposta per il caso che la norma sia interpretata, invece, nel senso dell'applicabilità sull'intero territorio nazionale. In tal caso, sarebbero violate le competenze legislative assicurate alla ricorrente in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali» (art. 4, comma primo, n. 1-bis, dello statuto) e di «finanza locale» (artt. 51 e 54 dello stesso statuto), compresa la materia dei «contratti degli enti locali».

La ricorrente assume che la norma impugnata, non limitandosi a porre l'obiettivo di forme organizzative utili a risparmi di spesa, e consistendo piuttosto in una disciplina di dettaglio, violi la competenza legislativa regionale nella materia. La normativa sarebbe, d'altra parte, in contraddizione con il principio che, gravando sul bilancio regionale gli oneri della spesa locale, lo Stato potrebbe chiamare la Regione a concordare vincoli finanziari complessivi, ma non introdurre puntuali norme di coordinamento finanziario per spese interamente sostenute dall'ente regionale.

9.2.– La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che le riforme introdotte con i commi da 14 a 20-bis dell'art. 23 avrebbero dovuto essere attuate con procedimento di revisione costituzionale, ed impugna le disposizioni citate sia nell'interesse proprio, sia quale soggetto rappresentativo delle comunità provinciali esistenti nel proprio territorio.

Uno specifico e preliminare profilo di illegittimità sarebbe poi dato dal ricorso del Governo alla decretazione di urgenza, nonostante il carattere strutturale dell'intervento e sebbene i suoi

effetti finanziari siano pacificamente destinati a prodursi solo nel lungo periodo: sussisterebbe dunque violazione dell'art. 77 Cost.

Con riguardo al comma 14 dell'art. 23, la ricorrente ritiene che la norma privi gli enti provinciali di funzioni ad essi riferibili (residuando una mera attività di coordinamento dell'esercizio di compiti affidati a soggetti diversi), in contrasto con numerosi parametri costituzionali, che enunciano o presuppongono l'esistenza di funzioni provinciali proprie (art. 114, secondo comma; art. 117, secondo comma, lettera p, e sesto comma; art. 118, primo e secondo comma; art. 119 Cost.). Dall'illegittimità del comma 14 deriverebbe quella dei commi 18 e 19, che conterrebbero in sostanza disposizioni "attuative" della norma indicata. Peraltro, il comma 18 imporrebbe alle Regioni di assumere funzioni in deroga ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ed il comma 19 completerebbe sul piano materiale «il disegno di sottrazione».

La Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta anche l'illegittimità «derivata» dei commi 15, 16 e 17 dell'art. 23, la cui funzione di revisione degli organismi provinciali sarebbe il portato dello svuotamento sostanziale dell'istituzione provinciale sul piano delle funzioni. La soppressione della Giunta, ad esempio, potrebbe avere senso solo in vista della eliminazione di funzioni provinciali. Ma le norme citate sarebbero illegittime anche per ragioni «proprie».

In particolare il comma 15, eliminando il rapporto diretto tra elettori e componenti delle istituzioni provinciali, sebbene le Province siano parte della Repubblica, come tali fondate sui principi di rappresentanza e di sovranità popolare, violerebbe direttamente il primo comma dell'art. 114 Cost., oltre che la «Carta europea dell'autonomia locale» (di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 «Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985»).

A tale ultimo proposito, avuto riguardo ai commi 14, 16 e 17 dell'art. 23, la ricorrente rammenta che il primo comma dell'art. 117 Cost. vincola il legislatore agli obblighi comunitari ed internazionali. L'art. 3 della citata Carta europea definisce «autonomia locale» il diritto e la capacità di regolamentare «una parte importante di affari pubblici», così rendendo illegittima la norma di sostanziale spoliazione delle Province riguardo all'esercizio di funzioni proprie. Inoltre, il comma 2 del citato art. 3 riferisce l'esercizio dell'indicato diritto a «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale», rendendo illegittima – sempre a parere della ricorrente – la previsione che i membri dei Consigli provinciali siano indicati dai Comuni.

Quanto al comma 20-bis dell'art. 23, che impone alle Regioni speciali ed alle Province autonome l'adeguamento dei propri ordinamenti alle norme immediatamente precedenti, entro il termine di sei mesi, la ricorrente prospetta anzitutto una invalidità derivata, non essendo legittima una norma che imponga di dare esecuzione a norme illegittime. In ogni caso, l'art. 4 dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia una competenza legislativa primaria, che non potrebbe essere esercitata in forma di adeguamento. L'art. 11 dello stesso statuto prevede che le funzioni amministrative siano normalmente delegate (anche) alla Province. Ancora, il successivo art. 59 attribuisce alla Regione il potere concorrente di regolare ordinamento e funzioni degli enti provinciali compresi nel proprio territorio. L'art. 54, infine, regolando l'eventualità che la Regione destini alle Province una quota delle proprie entrate per la gestione delle loro funzioni, presuppone evidentemente la titolarità di funzioni gestionali in capo alle Province medesime.

Tutte le norme indicate, poi, sarebbero illegittime in quanto esprimerebbero, con violazione dell'art. 54 dello statuto (in rapporto all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997), la pretesa dello Stato di dettare norme puntuali di limitazione per spese di competenza regionale.

La ricorrente censura infine il comma 22 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, relativo al divieto di remunerazione per i componenti di organi ed uffici elettivi concernenti enti

territoriali non previsti dalla Costituzione, fatta eccezione per le circoscrizioni di Comuni con oltre 250.000 abitanti. Essendo pertinente alla finanza locale ed all'ordinamento degli enti locali, la norma sarebbe illegittima per le ragioni già indicate riguardo ai commi precedenti dello stesso art. 23, compresa quella del carattere puntuale e «minuto» del divieto di spesa introdotto dal legislatore nazionale.

La norma in oggetto entrerebbe poi in contraddizione con quanto disposto in materia di «sistema regionale integrato» dall'art. 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011). Tale sistema costituisce, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, lo strumento per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica complessivamente concordati con lo Stato, ed il comma 155 del citato art. 1 esclude espressamente l'applicazione delle disposizioni statali relative al patto di stabilità interno agli enti locali che compongono il «sistema», spettando alla Regione il compito di distribuire gli oneri a fini di assicurazione del risultato complessivo, del quale soltanto risponde nei confronti dello Stato (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 341 del 2009).

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto tempestivamente in tutti i giudizi, tranne che in quelli promossi dalle Regioni Veneto, Campania e Friuli-Venezia Giulia, nei quali il relativo atto di costituzione è stato depositato fuori termine.

La difesa statale ha sostanzialmente svolto le medesime considerazioni in tutti i giudizi, che possono essere riassunte come segue.

10.1.– Preliminarmente, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi per difetto di legittimazione delle Regioni, poiché dalla disposta riduzione delle Province non deriverebbe alcuna vulnerazione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni.

10.2.– Nel merito, secondo l'Avvocatura generale, le norme impugnate sarebbero effettivamente idonee a determinare risparmi di spesa, attraverso una razionalizzazione degli assetti organizzativi e la realizzazione di economie di scala. Si tratterebbe pertanto di «un intervento di carattere strutturale» riguardante le funzioni e le modalità di nomina degli organi provinciali. Tutto ciò varrebbe ad escludere la lamentata violazione dell'art. 3 Cost.

Peraltro, le misure in questione sono inserite in una più ampia manovra denominata "Salva Italia", adottata con la procedura prevista per i decreti-legge, che avrebbe «la finalità di realizzare, in un momento particolarmente difficile per la tenuta complessiva del sistema economico italiano, l'obiettivo di un contenimento del deficit di bilancio, in assolvimento anche degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo». Il ricorso allo strumento del decreto-legge si giustificherebbe proprio alla luce di quanto appena detto e, specialmente, in considerazione dello «stato di emergenza determinato dal rischio di default di alcuni Stati, aggravato dal presumibile effetto domino».

Al tempo stesso, lungi dal realizzare un'inversione di tendenza rispetto a quanto stabilito dall'art. 5 Cost., la riforma realizzerebbe un complessivo decentramento di funzioni verso l'istanza territoriale più prossima ai cittadini, essendo riservati al livello regionale, in conformità al disposto dell'art. 118 Cost., i soli ambiti funzionali che richiedano un esercizio unitario nella prospettiva della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il Presidente del Consiglio esclude, ancora, che sussista violazione degli artt. 114 e 117 Cost. In base al primo dei parametri indicati, l'autonomia degli enti territoriali si esplica secondo i principi fissati dalla Costituzione. Spetta allo Stato, secondo l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., la competenza legislativa esclusiva in materia di legislazione

elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali. Dunque ben può lo Stato circoscrivere le funzioni delle Province all'indirizzo ed al coordinamento delle attività dei Comuni. D'altra parte, il compito di trasferire a questi ultimi le funzioni provinciali è stato riservato alla legge regionale, così valorizzandosi al massimo le prerogative delle Regioni.

La difesa dello Stato richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 261 del 2011, relativa al coordinamento tra la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e l'art. 133 Cost., dalla quale emergerebbe la pienezza delle competenze statali a proposito degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali minori.

Viene esclusa, ancora, la violazione degli artt. 118 e 119 Cost. La normativa impugnata lascerebbe, infatti, impregiudicata la competenza legislativa delle Regioni in merito al trasferimento delle funzioni provinciali. La Costituzione, per altro verso, impone che le Province abbiano funzioni proprie ma non le determina direttamente, né pone un principio di immutabilità delle funzioni medesime. Infine, le norme censurate non avrebbero alcuna attinenza all'autonomia finanziaria delle Province.

Quanto infine al principio di leale collaborazione, la riforma non avrebbe inciso sulle competenze regionali concorrenti o esclusive. La previsione concernente l'eventuale intervento sostitutivo dello Stato, d'altra parte, sarebbe legittimata dalla necessità di evitare sperequazioni nel trattamento degli enti locali, e comunque si tratterebbe di intervento da attuare mediante le procedure stabilite dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

A proposito del principio di leale collaborazione e dei limiti costituzionali per l'intervento sostitutivo dello Stato in materie attribuite alla competenza regionale, l'Avvocatura generale osserva che tale intervento deve assicurare l'armonizzazione dell'intero apparato pubblico, e dunque fondarsi su «norme da applicare con carattere di generalità a tutte le Amministrazioni, ivi inclusi gli enti territoriali, senza per questo ledere l'autonomia organizzativa» degli enti medesimi.

Il Presidente del Consiglio esclude, infine, una violazione dell'art. 138 Cost., posto che la riforma censurata non ha soppresso le Province, e dunque non necessitava di approvazione secondo la procedura di revisione costituzionale.

10.3.– In relazione alle censure mosse al comma 4 dell'art. 23, l'Avvocatura generale sottolinea come la disposizione in esame modifichi il codice dei contratti pubblici, con la conseguenza che il comma impugnato deve essere letto «unitamente» alle disposizioni dello stesso codice poste a salvaguardia delle competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome.

10.4.– Con particolare riguardo al comma 22 dell'art. 23, la difesa statale ritiene che questa previsione sia giustificata, ex art. 117, terzo comma, Cost., «dalla necessità di fissare principi in materia di "costi della politica"». La finalità della norma in esame non sarebbe, pertanto, la sostituzione dello Stato alla Regione nell'organizzazione degli enti territoriali non costituzionalizzati, ricadenti nella sfera di competenze della Regione, bensì quella di «dettare una misura concretamente necessaria per attuare un principio generale di coordinamento della finanza pubblica».

Sempre in relazione alle questioni promosse nei confronti del comma 22, l'Avvocatura generale evidenzia uno specifico profilo di inammissibilità derivante dal fatto che la Regione ricorrente non ha precisato se sussistano, e in tal caso quali siano, eventuali enti territoriali non costituzionalizzati la cui attività rientri nelle competenze della Regione stessa.

10.5.– Da ultimo, la difesa statale ritiene che la mera fissazione di un termine per l'adeguamento alle nuove disposizioni valga a salvaguardare le competenze delle Regioni

speciali.

11.– Nel giudizio promosso dalla Regione Molise (ric. n. 32 del 2012) è intervenuta la Provincia di Isernia chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità dei commi da 14 a 21 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

12.– Nel giudizio promosso dalla Regione Lazio (ric. n. 44 del 2012) sono intervenute le Province di Latina, Frosinone e Viterbo, nonché l'Unione delle Province d'Italia, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità dei commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

13.– In prossimità dell'udienza, originariamente fissata per il 6 novembre 2012, le Regioni Lombardia, Veneto, Molise e Campania, le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, la Provincia di Isernia e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie, nelle quali danno atto delle norme introdotte dall'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, ed insistono nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi ricorsi e atti di costituzione.

14.– Con ricorso spedito per la notifica il 5 ottobre 2012, ricevuto e depositato il 9 ottobre (reg. ric. n. 133 del 2012), la Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119, 126 e 133, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

14.1.– In via preliminare, la ricorrente ricorda come la Provincia di Isernia (destinata ad essere soppressa in virtù della normativa impugnata) sia stata istituita, da oltre trenta anni, in aggiunta a quella di Campobasso, e come i due enti costituiscano oggi il fulcro dell'intero assetto organizzativo e legislativo della gestione del territorio regionale. La conservazione di tale assetto, dunque, sarebbe oggetto di un interesse diretto ed attuale della Regione Molise, e fondamento della sua legittimazione al ricorso, anche in difesa delle prerogative costituzionali delle Province interessate.

In applicazione del primo comma dell'art. 133 Cost., la Provincia di Isernia è stata istituita con legge dello Stato (2 febbraio 1970, n. 20 «Adeguamento delle circoscrizioni provinciali, degli organi e uffici della pubblica amministrazione nella regione Molise»), sull'iniziativa concorrente di 51 Comuni. Trattandosi di istituzione territoriale ormai radicata, quale componente del sistema delle autonomie locali ed organo di rappresentanza democratica delle popolazioni interessate, essa non potrebbe essere «sostanzialmente abolita» attraverso un provvedimento del Governo. Ciò, a maggior ragione, considerando che, per effetto della disciplina impugnata, la Regione Molise verrebbe ad essere costituita da una sola Provincia, in violazione della regola che esigerebbe la presenza di almeno due enti provinciali per ogni Regione.

Sarebbe illegittima, del resto, anche la disciplina procedurale delineata nell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012. Il previsto coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali non potrebbe in alcun modo sostituirsi all'iniziativa dei Comuni prescritta dall'art. 133 Cost., sia perché il Consiglio non rappresenta direttamente i Comuni (né li rappresenta tutti), sia perché la normativa in questione prevede l'attuazione del progetto a prescindere dalla proposta del citato Consiglio e della stessa Regione.

La Costituzione riserverebbe a tutti i Comuni, singolarmente considerati, la piena e diretta

iniziativa per la revisione delle circoscrizioni provinciali. Non sarebbe dunque utilizzabile lo strumento della legge statale ordinaria per incidere su istituzioni provinciali già esistenti, neppure dettando parametri a carattere generale.

Oltretutto – prosegue la ricorrente – la norma impugnata ha rimesso al Governo la scelta dei criteri per l'individuazione delle Province da sopprimere, nel contempo delineando una partecipazione delle Regioni al processo, che assumerebbe carattere obbligatorio ma non vincolante. Inoltre, la scelta normativa è stata assunta in prima battuta dal Governo, in assenza dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost., la cui carenza non può considerarsi «sanata» per il sopravvenire della legge di conversione. Da ultimo, si tratterebbe nella specie di materia riconducibile all'art. 72, quarto comma, Cost.

La Corte costituzionale avrebbe ammesso, senza peraltro far riferimento alla decretazione d'urgenza, che l'istituzione o la modificazione delle Province possa essere disposta tanto con legge ordinaria che mediante decreti delegati. Avrebbe stabilito, però, la necessaria osservanza di un procedimento «ascensionale» che muova dalla proposta dei Comuni, riconoscendo al potere legislativo il solo compito di valutare, in chiusura della sequenza, l'idoneità e l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base delle Province nuove o modificate (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 214 del 2010, n. 230 del 2001 e n. 347 del 1994). Mai sarebbe stata riconosciuta l'idoneità del procedimento alla soppressione di enti provinciali. E, d'altra parte, nel caso di specie, il procedimento sarebbe comunque difforme da quello tracciato dalla Costituzione.

Andrebbe considerato, ancora, che le funzioni e l'assetto delle Province sarebbero regolati da leggi «rinforzate», secondo il disposto dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, e che la stessa Corte costituzionale avrebbe riconosciuto che «la normativa sull'ente locale opera a un livello superiore della stessa normazione statale» (sono citate le sentenze n. 13 del 1974 e n. 30 del 1959).

In sostanza la norma impugnata violerebbe sotto più profili le norme costituzionali di presidio delle autonomie locali, garantite dall'art. 5 Cost., sottraendo la materia alla inderogabile determinazione democratica delle istituzioni rappresentative delle popolazioni interessate.

14.2.– Dopo l'ampia premessa, la ricorrente procede ad un esame di dettaglio delle ragioni di asserito contrasto tra la disciplina censurata ed i singoli parametri costituzionali, a cominciare dall'art. 133, in relazione agli artt. 5 e 114 Cost.

La norma citata da ultimo stabilisce che la Repubblica è costituita anche da Province. L'art. 133, per altro verso, varrebbe anzitutto a porre la volontà popolare quale presupposto imprescindibile per ogni «mutamento» in materia di Province, in armonia con la direttiva costituzionale di «promozione» delle autonomie locali (art. 5 Cost.). Secondo la Regione Molise, la Corte costituzionale avrebbe già riconosciuto che l'istituzione di una nuova Provincia senza l'iniziativa dei Comuni contrasterebbe con la Costituzione (sono citate le sentenze n. 214 del 2010 e n. 237 del 2004). A maggior ragione sarebbe illegittima, dunque, la soppressione di una Provincia su statuizione governativa.

Oltre che nella procedura, la normativa impugnata sarebbe censurabile anche quanto ai criteri dettati per i previsti accorpamenti. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica non legittimerebbero la lesione delle prerogative degli enti locali (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2012), e comunque non potrebbero che essere assicurate nel rispetto dell'art. 133 Cost. (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 347 del 1994).

I commi 2 e 13 dell'art. 17 del d.lgs. n. 95 del 2012 sarebbero illegittimi, in specifico, perché rimettono ad una deliberazione del Consiglio dei ministri il riordino delle Province,

materia, questa, riservata alla legge, e prevedono che l'accorpamento, cioè di fatto la soppressione, sia disposto a posteriori con una deliberazione dello stesso Governo, pur essendo state le singole Province istituite con legge. L'art. 133 Cost. porrebbe «una riserva di legge assoluta», tale da riservare ogni modifica al Parlamento con lo strumento della legge ordinaria. Peraltro, aggiunge la ricorrente, l'iniziativa obbligatoria dei Comuni è disciplinata da una «legge rinforzata», il d.lgs. n. 267 del 2000, che all'art. 21 disciplina siffatto procedimento.

Dopo aver fatto cenno al divieto di vincoli specifici e puntuali per la gestione delle risorse regionali in nome della funzione di coordinamento della finanza pubblica (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 159 del 2008), la Regione Molise osserva come il Parlamento abbia addirittura omesso di dettare al Governo i parametri per l'individuazione dei criteri di accorpamento, così riducendo la procedura ad una libera scelta dell'esecutivo circa le Province da sopprimere, secondo una generica direttiva di risparmio della spesa che oltretutto, almeno nel caso di Isernia, sarebbe ingiustificata in linea di fatto.

La disciplina impugnata vanificherebbe quella esigenza di continuità territoriale che pure è menzionata nel testo del comma 3 dell'art. 17. Tra l'altro, è prevista una eccezione per le Province confinanti solo con Province di Regioni diverse, ed il criterio dovrebbe valere a maggior ragione ad escludere che il territorio di una Regione si riduca a contenere un'unica Provincia.

Nota infine la ricorrente che l'art. 133 sarebbe violato anche dalla possibilità, accordata alle Regioni, di proporre esse stesse ipotesi di riordino delle circoscrizioni provinciali, senza carattere vincolante. Ricorrerebbe anzi, per questa ragione, la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., nonché del combinato disposto degli artt. 5, 114 e 118 Cost., non essendo garantito alla Provincia un proprio ed autonomo livello di esercizio di funzioni, in applicazione del principio di sussidiarietà.

14.3.– A questo punto la Regione Molise ricorda come l'art. 5 Cost. garantisca e promuova le autonomie locali, compreso l'ente Provincia, per ciò stesso inibendo iniziative di soppressione, specie se fondate (ex post) sulla ricorrenza di requisiti minimi per la permanenza. L'argomento per il quale il sistema delle autonomie potrebbe comunque incentrarsi sui Comuni si scontra, secondo la ricorrente, con l'espressa previsione delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica (art. 114 Cost.). La disciplina censurata varrebbe, in realtà, a snaturare «la forma, storicamente garantita, del decentramento amministrativo come articolazione sul territorio». «Promuovere» sarebbe l'antitesi del «sopprimere».

14.4.– Secondo la ricorrente, «la disposizione legislativa impugnata viola sostanzialmente anche l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo, ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto rinvia al potere esecutivo la adozione di atti senza la preventiva individuazione dei parametri di sopravvivenza di enti Provincia da parte dell'esecutivo». La stessa Corte costituzionale avrebbe riconosciuto all'ente Provincia una autonomia strutturale e funzionale di rilievo costituzionale, a norma dell'art. 114 Cost., negando, al contempo, analoga autonomia alle Comunità montane (è citata la sentenza n. 244 del 2005). Ciò dimostrerebbe che un atto del Governo, od anche un atto legislativo ordinario, non potrebbero tradurre il concetto di «mutamento» fino a risolverlo in quello di soppressione.

14.5.– La Regione Molise ricorda che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva a proposito degli organi di governo e delle funzioni fondamentali delle Province. Tale competenza non potrebbe che esercitarsi sul presupposto della esistenza delle Province, cioè nella prospettiva di promozione segnata dall'art. 5 Cost. e con le garanzie stabilite dall'art. 133 Cost. La disciplina censurata, di contro, avrebbe valenza essenzialmente demolitoria. Sarebbero nel contempo soppresse le funzioni amministrative e la potestà regolamentare proprie delle Province, sovvertendo l'assetto

delineato dagli artt. 117 e 118 Cost.

A conferma del proprio assunto, la ricorrente osserva come già da lungo tempo abbia trasferito proprie funzioni alla Provincia di Isernia, e come dunque si trovi costretta, in forza della disciplina censurata, a trasferire funzioni ai Comuni od a riassumerne il diretto esercizio, con violazione delle prerogative di cui all'art. 118 Cost.

La compressione delle prerogative regionali, sopra illustrata, determinerebbe anche la violazione dell'autonomia finanziaria della Regione (ex art. 119 Cost.), poiché la norma impugnata non solo non razionalizzerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative, ma non produrrebbe neanche alcun risparmio di spesa.

14.6. – Secondo la Regione Molise la disciplina impugnata avrebbe comportato una violazione del principio di leale collaborazione, avuto riguardo al disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, risolvendosi in un intervento sostitutivo dello Stato fuori dai casi previsti dall'art. 120 Cost.

Mancherebbe, nell'intervento dello Stato, ogni profilo di adeguatezza, nella prospettiva di un ragionevole bilanciamento tra l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica (riduzione sostanzialmente nulla) e il vulnus recato alle prerogative ed agli interessi costituzionali gravitanti sull'assetto dell'istituzione provinciale.

Inoltre, «così come strutturato, lo art. 17 viene a pregiudicare, in modo irreparabile, il principio di sussidiarietà, ed in particolare di sussidiarietà verticale, nonché quello di adeguatezza previsto dall'art. 118 Cost.».

14.7. – Da ultimo, la ricorrente sottolinea come, nel caso di specie, non sussistano i «casi straordinari di necessità e d'urgenza», richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione di un decreto-legge, né potrebbe essere riconosciuta efficacia sanante di siffatti vizi alla legge di conversione.

14.8. – A norma dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953 la Regione Molise chiede che l'esecuzione delle norme impugnate venga sospesa, dato il pregiudizio irreparabile che si determinerebbe qualora fossero avviate le innumerevoli operazioni di «trasferimento» di risorse umane e materiali che sarebbero implicate dall'attuazione della riforma.

15.– Con ricorso spedito per la notifica il 12 ottobre 2012, ricevuto il 17 ottobre e depositato il 16 ottobre (reg. ric. n. 145 del 2012), la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 3, 72, quarto comma, 77, 114, 117, terzo comma, e 133 Cost.

15.1.– La ricorrente ricorda in apertura che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, esprimendosi sui contenuti del decreto-legge di cui si tratta, ha espresso dubbi circa la compatibilità costituzionale di alcune delle relative disposizioni. Parte di tali dubbi sarebbe stata recepita dal Parlamento in sede di conversione, attraverso opportune modifiche della normativa originaria. Residuerebbero, però, norme in contrasto con i parametri già indicati in apertura.

Sarebbe il caso, anzitutto, dell'art. 17 del decreto, ove la sostituzione del termine «riordino» alle parole «soppressione» e «accorpamento», con riferimento alle Province, non avrebbe certo superato le obiezioni e le proposte di emendamento formulate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Secondo la ricorrente, in particolare, i commi 2 e 3 della disposizione delineano un procedimento nel cui ambito il ruolo assegnato ai Comuni, ai Consigli delle autonomie locali ed alle Regioni potrebbe essere del tutto vanificato, se non esercitato in tempi assai ristretti, dato che, scaduti i relativi termini, il Governo sarebbe

legittimato a procedere in piena autonomia.

Tra le norme tuttora in contrasto con la Costituzione, inoltre, vi sarebbe anche l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui dispone, in concomitanza con la istituzione delle relative Città metropolitane, la soppressione delle Province di Roma e di numerosi altri capoluoghi di Regione.

15.2.– Trattando in particolare dell'art. 17, la ricorrente assume anzitutto la propria legittimazione ad agire, tanto alla luce del combinato disposto dell'art. 32 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 41, comma 4, dello statuto regionale, tanto in ragione della giurisprudenza costituzionale, secondo cui spetta alle Regioni l'impugnativa delle leggi che violino le attribuzioni costituzionali degli enti locali, indipendentemente dall'eventuale contrasto con il riparto delle competenze legislative (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 298 del 2009). Nella specie, inoltre, la ricorrente farebbe valere prerogative proprie, alla luce dell'art. 133 Cost., che attribuisce alle Regioni un ruolo di rilievo nel processo di modifica delle circoscrizioni provinciali.

La norma censurata contrasterebbe, in primo luogo, proprio con l'art. 133 Cost., eludendo il principio fondamentale della promozione «dal basso» dei mutamenti delle circoscrizioni provinciali, attuata mediante l'imprescindibile «iniziativa dei Comuni». Il compito di «riordino» sarebbe stato sostanzialmente assegnato al Governo, in contrasto oltretutto con la giurisprudenza che impone la considerazione delle esigenze delle popolazioni interessate per ogni compromissione dell'attuale assetto delle autonomie locali (sono citate le sentenze n. 279 del 1994 e n. 453 del 1989).

Lo scarto dal modello di procedimento imposto dalla Costituzione permarrebbe anche dopo la previsione, introdotta dalla legge di conversione n. 135 del 2012, che vengano tenute in considerazione dal Consiglio dei ministri le «eventuali iniziative comunali» già esistenti, tanto che il Governo avrebbe già escluso ogni loro influenza sulla integrazione dei requisiti minimi stabiliti dallo stesso Consiglio dei ministri.

D'altra parte, la norma censurata non troverebbe giustificazione nei compiti statali di coordinamento della finanza pubblica (di qui la violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.), dato che non si limita ad un'opera «transitoria» di contenimento della spesa, incidendo piuttosto in modo strutturale e definitivo su ordinamenti intermedi, muniti di proprie prerogative costituzionali (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 326 del 2010). Peraltro, le esigenze di economia delle risorse non possono legittimare la violazione delle garanzie costituzionali degli enti locali (sentenza n. 151 del 2012).

Sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con ridondanza nella lesione delle prerogative assicurate alla ricorrente dagli artt. 114 e 133 Cost., in quanto la tempistica prevista per gli adempimenti assegnati alla Regioni ed ai Consigli delle autonomie locali nell'ambito del procedimento di riordino sarebbe tanto serrata da vanificare, sul piano pratico, ogni possibilità di influire sulla legge statale.

Ancora, farebbero palesemente difetto, nel caso di specie, le condizioni straordinarie di necessità ed urgenza richieste dall'art. 77 Cost. per la decretazione d'urgenza. La violazione del richiamato art. 77 (oltreché del quarto comma dell'art. 72) ridonderebbe in lesione della sfera di autonomia garantita alle Province ed alle Regioni dagli artt. 114 e 113 Cost.

Il decreto-legge sarebbe stato assunto, tra l'altro, anche in violazione del disposto dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che costituirebbe esplicitazione della ratio sottesa all'art. 77 Cost., e sancirebbe il divieto di normazione in via d'urgenza sulle materie di "rilievo costituzionale".

15.3.– Considerazioni in tutto analoghe, secondo la ricorrente, varrebbero per la denunciata illegittimità dell'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012. Il decreto-legge sarebbe strumento costituzionalmente inadeguato sia per la soppressione delle Province, la cui esistenza ed autonomia sarebbe sottratta alla legislazione ordinaria dall'art. 114 Cost., sia per la istituzione di Città metropolitane, riservata all'«assemblea» dal quarto comma dell'art. 72 Cost. In entrambi i casi si tratterebbe di una nuova disciplina «di regime», che non sarebbe attuabile mediante la decretazione di urgenza (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012).

16.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il 17 ottobre (reg. ric. n. 151 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 Cost., e del principio di leale collaborazione.

16.1.– Dopo aver rilevato che le Regioni sono legittimate a promuovere il giudizio di costituzionalità, riguardo a leggi dello Stato, anche in base alla ritenuta violazione delle competenze proprie degli enti locali, la ricorrente assume che, in forza dell'impugnato art. 17, si determina anche una diretta lesione delle prerogative regionali. Infatti, la disciplina censurata finirebbe con il privare la Regione di un interlocutore istituzionale cui la Regione stessa può affidare, ed anzi normalmente affida, funzioni amministrative. Sarebbero vulnerate, per la stessa ragione, le competenze legislative (concorrenti e residuali) di cui al terzo ed quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché le competenze regolamentari di cui al sesto comma della medesima norma costituzionale.

Ancora, le disposizioni concernenti la redistribuzione di funzioni amministrative tra i Comuni, le Province e le Regioni (a norma dei commi 6, 10 e 11 dell'art. 17) sovvertirebbero irragionevolmente «l'intero assetto costituzionale regionale e delle autonomie locali», determinando la complessiva violazione degli artt. 3, 5, 97 e 114 Cost. In particolare, considerato che la gran parte dei Comuni italiani conta una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, la riforma eliminerebbe strutture essenziali per l'attuazione del principio di sussidiarietà verticale, di cui al primo comma dell'art. 118, in relazione ai compiti di «area vasta».

16.2.– Dopo avere asserito che le notazioni fin qui svolte varrebbero a documentare tanto il merito delle censure proposte che la legittimazione al ricorso da parte della Regione Veneto, quest'ultima denuncia ancora la difformità fra la procedura prevista dal legislatore statale e quella prescritta dall'art. 133 Cost. per il mutamento delle circoscrizioni provinciali.

La norma costituzionale richiederebbe, infatti, una «legge rinforzata», approvata in esito all'iniziativa dei Comuni, sentita la Regione interessata. La disciplina di dettaglio della procedura, contenuta nell'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000, comprende regole che garantiscono una adesione maggioritaria delle popolazioni al progetto di mutamento, riservando alla funzione legislativa dello Stato un compito di verifica della corrispondenza del progetto all'interesse generale. In nessun caso la modifica della circoscrizione potrebbe essere disposta – come invece prevede la normativa censurata – senza l'iniziativa dei Comuni, e addirittura affidando al Governo la precostituzione del disegno di riforma.

La Regione Veneto considera inaccettabile la tesi dell'Esecutivo – desunta dalla relazione al disegno di legge di iniziativa governativa per la conversione del d.l. n. 95 del 2012 – secondo cui la procedura di cui all'art. 133 Cost. dovrebbe essere applicata solo per mutamenti esauriti nell'ambito delle singole Regioni, mentre, nel contesto di un disegno complessivo di riforma, il coinvolgimento dei Comuni potrebbe essere validamente assicurato mediante l'interlocuzione dei Consigli delle autonomie locali. La norma costituzionale, infatti, non istituisce alcuna differenza basata sulla «scala» dei mutamenti, che del resto si producono nell'ambito delle

singole Regioni, quand'anche disposti su base nazionale.

La ricorrente ricorda che la Corte costituzionale, pur ammettendo che l'istituzione di nuove Province può essere attuata mediante legge di delegazione, ha ribadito la necessità del procedimento «ascensionale» che muove dai Comuni, riservando alla legge il solo compito di «valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l'idoneità e l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia» (sentenza n. 347 del 1994).

Neppure potrebbe ammettersi, sempre secondo la ricorrente, che nel ruolo assegnato loro dall'art. 133 Cost. i Comuni siano validamente «sostituiti» dai Consigli delle autonomie locali. Il potere di iniziativa spetta infatti ai singoli Comuni, e, d'altra parte, l'art. 17 chiama i Consigli ad operare su un progetto già elaborato dal Governo, al quale addirittura si assegna un potere sostitutivo nel caso di inutile scadenza dei brevissimi termini a disposizione del citati Consigli.

La Regione Veneto ricorda che un disegno del genere era già stato posto a base di una norma di emanazione governativa (art. 15 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»), poi soppressa, per questo aspetto, in sede di conversione, anche in forza delle obiezioni mosse da più parti a proposito della sua compatibilità con la Costituzione (art. 1 della relativa legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148). Sarebbe incomprensibile e contraddittoria, dunque, la nuova iniziativa, avente ad oggetto norme in contrasto ancora maggiore con l'art. 133 Cost.

16.3.– La ricorrente prende in considerazione la possibilità che l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 venga applicato per realizzare l'accorpamento di Province appartenenti a Regioni diverse. In questo caso, la procedura prevista dalla norma si troverebbe in contrasto con la specifica previsione costituzionale dell'art. 132, secondo comma, Cost., fondata su consultazioni referendarie e sulla interlocuzione dei Consigli regionali interessati.

16.4.– Ulteriore ragione di contrasto con la Costituzione è ravvisata nella carenza delle condizioni straordinarie di necessità e urgenza che, sole, avrebbero potuto legittimare il ricorso alla decretazione governativa (art. 77 Cost.).

Viene ricordato come l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 escluda dall'area di possibile intervento del decreto-legge le materie di cui al quarto comma dell'art. 72 Cost., comprese «le norme in materia costituzionale ed elettorale». Poiché la riforma in discussione atterrebbe alla «modifica dell'assetto dello Stato», non avrebbe potuto comunque essere realizzata in via d'urgenza.

Lo stesso Governo, pur allegando ragioni di urgente riassetto della finanza pubblica, avrebbe d'altra parte vanificato quelle ragioni, «ammettendo» di non essere in grado di quantificare il risparmio che dovrebbe derivare dall'attuazione della riforma. La ricorrente rammenta, infine, che il «vizio» originario del decreto legge non è sanato dall'intervento della legge di conversione.

16.5.– Tutte le censure indicate, secondo la Regione Veneto, sarebbero riferibili anche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, con il quale il legislatore statale ha «sbrigativamente» disposto la soppressione delle Province con capoluogo in numerose città italiane, istituendo contemporaneamente altrettante Città metropolitane.

Il completo scostamento dalla procedura imposta dalla Costituzione, con partenza «dal basso», comporterebbe la violazione degli artt. 5 e 114, 3 e 97 e 133 Cost. L'assenza di un serio coinvolgimento della Regione nella istituzione delle Città metropolitane comporterebbe la lesione delle competenze legislative regionali (in relazione al secondo comma dell'art. 118 e alla lettera p del secondo comma dell'art. 117 Cost.), e comunque una violazione del principio

di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.).

Palese poi sarebbe l'incostituzionalità del comma 9 (lettere c e d) dell'impugnato art. 18, che prevede il reciproco conferimento di funzioni tra Città metropolitane e Comuni, mentre la previsione dell'indicato conferimento, per le materie di competenza regionale, avrebbe dovuto essere riservata, in applicazione del secondo comma dell'art. 118 Cost., ad una legge regionale.

16.6.– La Regione Veneto, tenuto anche conto delle serrate scadenze previste dal d.l. n. 95 del 2012 per la realizzazione della riforma, e del carattere irreversibile degli effetti dannosi che si annetterebbero alla sua esecuzione, formula richiesta di sospensione cautelare delle esecuzione della normativa impugnata, ai sensi e per gli effetti degli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953.

17.– Con ricorso spedito per la notifica il 13 ottobre 2012, ricevuto il 17 ottobre e depositato il 18 ottobre (reg. ric. n. 153 del 2012), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, e dell'art. 18, commi 1, 2, 2-bis, 7-bis, 9, lettere c) e d), per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138 Cost.

17.1.– La ricorrente, dopo aver descritto il contenuto delle disposizioni impugnate, illustra le ragioni di illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012.

17.1.1.– Sono censurate, in primo luogo, le norme dell'art. 17 che regolano il procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali (commi da 1 a 4-bis), prospettandone l'incompatibilità con l'art. 133 Cost.

Secondo la Regione Campania la norma costituzionale, che pone una riserva di legge «rinforzata» per l'istituzione di nuove Province ed il mutamento delle circoscrizioni già esistenti, riguarda a fortiori il riordino, concomitante e generalizzato, delle circoscrizioni stesse.

La necessità della procedura «rinforzata» sarebbe stata più volte confermata, in via indiretta, dalla Corte costituzionale. Così, ad esempio, riguardo ad una legge regionale istitutiva di nuove Province nella Regione Sardegna, considerata compatibile con la Costituzione solo in quanto fondata su una normativa derogatoria di pari rango, e cioè lo statuto della Regione interessata (sentenza n. 230 del 2001). In altra occasione la Corte ha respinto i dubbi di legittimità proposti riguardo ad una legge statale finalizzata all'istituzione di nuove Province, sul presupposto che gli elementi fondanti della procedura prescritta dalla Costituzione (iniziativa dei Comuni e interlocuzione regionale) fossero compatibili con la normazione per delega al Governo, adottata nel caso di specie (sentenza n. 347 del 1994).

Nell'odierna fattispecie, il ruolo dei Comuni sarebbe mediato e potenzialmente ininfluente, sia per l'irrilevanza di un eventuale loro dissenso rispetto alle proposte del Consiglio delle autonomie locali, sia ancora per la previsione della possibilità di ignorare le iniziative comunali deliberate successivamente all'adozione del provvedimento del Consiglio dei ministri che ha determinato i criteri per il riordino, sia infine per il potere accordato al Governo di provvedere anche in assenza di proposte di riordino formulate dalle Regioni sulla base delle ipotesi trasmesse dall'organo di raccordo tra la Regione stessa e gli enti locali.

L'assoluta necessità di rispetto dei criteri posti dall'art. 133 Cost. trova conferma – secondo la ricorrente – nella Carta europea dell'autonomia locale (la cui ratifica è stata

autorizzata con legge n. 439 del 1989, che ne ha anche disposto l'esecuzione). La Carta in questione, infatti, riconoscerebbe un diritto alla consultazione delle popolazioni interessate a modifiche dei limiti locali territoriali (art. 5), ed un diritto all'iniziativa degli enti territoriali per questioni non esulanti dalle proprie competenze e non rimesse ad altra autorità (art. 4). Se è vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto mero carattere programmatico alle norme richiamate (sentenza n. 325 del 2010), resterebbe inalterato l'obbligo, sancito dal primo comma dell'art. 117 Cost., di adeguarsi alle disposizioni sovranazionali, anche data la loro piena compatibilità con la norma costituzionale interna (art. 133) e considerato che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. non assegna allo Stato alcuna competenza in materia di modifica delle circoscrizioni provinciali.

Insomma, il legislatore avrebbe dovuto procedere a riforma costituzionale, per pervenire legittimamente al risultato perseguito, con la conseguenza che sarebbe violato anche l'art. 138 Cost.

17.1.2.– La Regione Campania osserva come la giurisprudenza costituzionale abbia posto da tempo in luce la piena pertinenza delle Province al sistema delle autonomie locali (art. 5 Cost.), quali strutture espressive del principio autonomistico e di quello democratico, «attraverso cui si esplica la sovranità popolare» (è citata la sentenza n. 106 del 2002). La mortificazione del loro ruolo sarebbe dunque incompatibile con i principi sanciti agli artt. 1, 2 e 5 Cost., in combinato disposto con l'art. 114 Cost.

D'altra parte – prosegue la ricorrente – la riforma delle circoscrizioni provinciali non avrebbe comunque potuto essere effettuata con lo strumento del decreto-legge, neppure per una declamata finalità di urgente riassetto della finanza pubblica (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 151 e n. 148 del 2012). Mancherebbero, in effetti, le necessarie condizioni di necessità ed urgenza, trattandosi di intervento di complessivo riordino dell'ente provinciale. Inoltre, la successiva conversione in legge non varrebbe a sanare l'originaria illegittimità del decreto.

Per quanto detto, la normativa censurata contrasterebbe anche con l'art. 77, secondo comma, Cost.

17.1.3.– Il fatto che la normativa censurata abbia privato i Comuni della funzione propulsiva per il riordino delle circoscrizioni provinciali avrebbe determinato, secondo la Regione Campania, anche una violazione dell'art. 71 Cost., nella parte in cui regola l'iniziativa legislativa. Viene ribadito che, a norma dell'art. 133 Cost., detta iniziativa sarebbe spettata ai Comuni, i quali in nessun modo potrebbero considerarsi "rappresentati" dal Consiglio delle autonomie locali o da altri organi di raccordo tra Regione ed enti territoriali.

17.1.4.– Proprio con riguardo al ruolo attribuito ai Consigli delle autonomie locali o, in mancanza, ad altri organi regionali di raccordo, la normativa censurata avrebbe determinato una lesione delle competenze legislative regionali, come definite dagli artt. 123, quarto comma, e 117, quarto comma, Cost. La prima delle norme citate rimette allo statuto la disciplina dei Consigli (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2006), dal che dovrebbe desumersi che spetta unicamente alla Regione definire i compiti dei Consigli medesimi, con conseguente illegittimità di ogni interferenza statale nella materia. Una interferenza che sarebbe evidente, di contro, con l'attribuzione agli organismi regionali dei compiti regolati dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012.

Quanto all'art. 117, quarto comma, Cost., la difesa regionale ritiene che questa norma costituzionale sia violata nel caso in cui, in mancanza dei Consigli delle autonomie locali, le funzioni in esame siano svolte dagli organi regionali di raccordo. In tale ipotesi, infatti, sarebbe violata la potestà delle Regioni, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di organizzazione, di disciplinare discrezionalmente questi organi interni.

17.1.5.– La Regione Campania individua ulteriori profili di illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, guardando al merito dei criteri dettati per il riordino delle Province, e prima ancora al fatto che la competenza per la relativa individuazione sia stata rimessa al Governo, in assenza di vincoli effettivi.

Non vi sarebbe alcuna competenza statale a provvedere, non potendo la stessa connettersi alla lettera p) del secondo comma, o al terzo comma, dell'art. 117 Cost. In ogni caso l'affidamento all'Esecutivo della parametrazione sarebbe stato operato «in evidente spregio della ratio dell'art. 133 Cost.», che esigerebbe il ricorso alla legge quale presidio dei principi democratici e autonomistici e della identità territoriale delle Province. L'intervenuta riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione non avrebbe consentito di adottare la procedura prevista, in epoca antecedente, dall'art. 16 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), poi rinnovata dall'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000, che si giustificava in rapporto ad una collocazione istituzionale delle Province quali organi di decentramento dello Stato, e non ancora come enti autonomi «costitutivi» della Repubblica.

Osserva ancora la ricorrente che, nell'attuale quadro costituzionale, le funzioni amministrative vengono conferite alle Province in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e dunque non sono attribuite uniformemente, quanto piuttosto in ragione delle singole esigenze territoriali. Contrasterebbe dunque con l'impianto del citato Titolo V la fissazione di criteri rigidi ed uniformi per il riordino, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.).

Oltretutto – prosegue la Regione Campania – l'indicata uniformità varrebbe a svilire la «natura storico-identitaria delle autonomie locali, sancita dagli artt. 1, 2, 5 e 114 Cost.».

17.1.6.– La competenza a regolare la materia non potrebbe essere rivendicata dallo Stato neppure invocando la necessità di fissare principi di coordinamento della finanza pubblica: una competenza, questa, che la Corte costituzionale avrebbe già delimitato ad un'opera di «transitorio contenimento complessivo» della spesa, non legittimando certo la disciplina stabile, rigida ed esaustiva di vincoli all'autonomia regionale. Tale sarebbe, all'evidenza, la normativa introdotta con le norme censurate, senza oltretutto che dallo Stato sia venuta alcuna indicazione, neppure di massima, delle economie realizzate. Sarebbero violati, dunque, gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

17.1.7.– Sarebbe illegittima, secondo la ricorrente, anche la previsione di un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni che non trasmettano le proposte di riordino secondo la procedura prevista dalle norme censurate (per violazione degli artt. 3, 118, 120 e 133 Cost.).

È stabilito in particolare, al comma 4 del censurato art. 17, che il provvedimento legislativo di riordino sia adottato previa la sola interlocuzione della Conferenza unificata, sebbene facciano difetto le condizioni legittimanti l'esercizio del potere sostitutivo, di cui all'art. 120 Cost. ed all'art. 8 della legge n. 131 del 2003. L'atto regionale (proposta di riordino delle Province) la cui omissione comporta la sostituzione, infatti, non sarebbe dovuto o necessario, ossia privo di discrezionalità nell'an, trattandosi di atti di iniziativa del procedimento di revisione a norma del primo comma dell'art. 133 Cost., «e quindi, con ogni evidenza, assolutamente discrezionali e certamente non vincolati».

La disciplina censurata non contiene d'altra parte alcuna delle garanzie procedurali previste dall'art. 8 della citata legge n. 131 del 2003, né una tutela effettiva del principio di leale collaborazione (collaborazione non surrogabile attraverso l'interlocuzione della Conferenza unificata). Oltretutto, con una scelta la cui irrazionalità assumerebbe autonoma rilevanza ex art. 3 Cost., la normativa in questione prevede che il termine per l'esercizio del potere sostitutivo decorra ancor prima che sia scaduto quello per l'adozione dei provvedimenti

spettanti al soggetto istituzionale da sostituire (il primo termine è infatti ancorato all'entrata in vigore della legge di conversione n. 135 del 2012, mentre il secondo è connesso alla pubblicazione della delibera governativa sui criteri di riordino delle circoscrizioni provinciali).

Da ultimo, la ricorrente esclude che l'atto di iniziativa del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali (sul quale deve essere sentita anche la Regione) possa essere oggetto di una chiamata in sussidiarietà dello Stato; infatti, in tal modo la «flessibilizzazione» di una competenza direttamente assegnata dalla Costituzione, e non da leggi di conferimento delle funzioni amministrative in attuazione dell'art. 118 Cost., ridonderebbe nella «violazione del principio di rigidità costituzionale ricavabile dall'art. 138 Cost.».

17.1.8.– La Regione Campania ritiene che i commi 6 e 12 dell'art. 17 impugnato, confermando ed attuando il disegno perseguito mediante l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, riproducano il vulnus già recato con la norma appena citata, e già denunciato dalla stessa Regione con un proprio ricorso (reg. ric. n. 46 del 2012), alla sintesi del quale può senz'altro farsi rinvio.

17.1.9.– La ricorrente censura anche il comma 11 dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, per l'asserito contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Nel suo significato letterale, la norma parrebbe infatti assegnare alla Regione, in rapporto alle funzioni di "area vasta" attribuite in via transitoria alle Province, meri compiti di programmazione e coordinamento, relativamente alle materie di corrispondente competenza legislativa a norma dell'art. 117 Cost. Una disciplina siffatta contrasterebbe con principi già enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui spetta alla legge regionale, nelle materie di competenza, la concreta allocazione delle funzioni (è citata la sentenza n. 43 del 2004), con la conseguente ammissibilità di norme che riservino alle Regioni stesse determinate funzioni.

17.2.– La Regione Campania, come anticipato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche con riguardo all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

17.2.1.– La soppressione delle più importanti Province (compresa quella di Napoli), con contestuale creazione delle Città metropolitane, avrebbe lo scopo dichiarato di garantire l'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, e dunque uno scopo diverso da quello ostentato per il ricorso alla decretazione d'urgenza, cioè il contenimento della spesa pubblica. Del resto, il processo di riforma e la creazione dei nuovi enti richiederebbe un palese sforzo di spesa, a sua volta in contrasto con la finalità dichiarata.

Ebbene – osserva la ricorrente – l'inserimento di norme con finalità eterogenea nell'ambito di un provvedimento d'urgenza comporta l'illegittimità delle norme medesime, per violazione dell'art. 77 Cost. (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012).

Per altro verso, l'istituzione delle Città metropolitane non rientrerebbe nella competenza legislativa dello Stato. Non potrebbe utilmente guardarsi, in assenza di altre ed esplicite disposizioni costituzionali, alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che configura una competenza statale tassativamente limitata al sistema elettorale, alla forma di governo ed alle funzioni fondamentali degli enti locali. Di conseguenza, l'istituzione dei nuovi enti apparterebbe alla competenza residuale delle Regioni, in applicazione del quarto comma dell'art. 117 Cost.

In ogni caso, la normativa impugnata sarebbe illegittima per non aver previsto alcun ruolo delle Regioni nella istituzione delle Città metropolitane (in contrasto oltretutto col disposto dell'art. 22 del d.lgs. n. 267 del 2000, che già rimetteva alle Regioni la delimitazione territoriale delle aree metropolitane, pur essendo stato introdotto nella vigenza del testo

originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione). La partecipazione della Regione sarebbe circoscritta esclusivamente all'ambito dell'eventuale sub-procedimento volto all'articolazione in più Comuni del territorio del Comune capoluogo (art. 18, comma 2-bis). Dunque il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 114, 117 e 118, primo comma, Cost.

Anche più grave sarebbe poi l'estromissione delle Regioni dalla procedura di soppressione delle principali Province esistenti. Se l'art. 133, primo comma, Cost. assegna alla Regione un ruolo interlocutorio nella istituzione di nuove Province, dovrebbe intendersi prescritto, a maggior ragione, un parere per il caso della loro soppressione. Oltretutto, con la disciplina impugnata, il legislatore avrebbe scelto le Province da sopprimere, discriminandole rispetto alle altre, senza un riconoscibile criterio, adottando una legge-provvedimento priva di ragionevolezza (art. 3 Cost.) ed in contrasto con il canone dell'imparzialità (art. 97 Cost.). I criteri della proporzionalità e dell'adeguatezza sono tanto più essenziali – osserva la ricorrente – quando il legislatore statale opera in materie che interferiscono con l'autonomia degli enti locali e con le competenze legislative delle Regioni.

17.2.2.– Un ulteriore profilo di illegittimità dell'art. 18 consisterebbe nella facoltà, conferita ai Comuni compresi nell'area delle istituite Città metropolitane, di non aderire al nuovo ente, e di accorparsi piuttosto, con una propria delibera consiliare, al territorio di una Provincia limitrofa (art. 18, comma 2). La norma contrasterebbe infatti con il primo comma dell'art. 133 Cost.

Per un verso, sarebbe violata la riserva di legge in materia di modifica delle circoscrizioni provinciali, con l'ulteriore vulnus realizzato mediante l'esclusione di ogni coinvolgimento dell'ente regionale nella procedura.

Per altro verso, la disciplina sarebbe incongrua nella misura in cui pare consentire l'accorpamento ad una Provincia di un Comune che non confini con il relativo territorio, creando discontinuità, sul piano del funzionamento dei servizi e dello svolgimento delle funzioni, incompatibili con i principi di ragionevolezza e buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

17.2.3.– Inoltre, la previsione (comma 2-bis dell'impugnato art. 18) che consente ai Comuni capoluogo di promuovere il proprio frazionamento in più Comuni determinerebbe una violazione della riserva di legge regionale nella materia, posta dal secondo comma dell'art. 133 Cost. La legge regionale, nella disciplina censurata, è prevista quale mera sanzione degli esiti di un procedimento referendario, con quorum predeterminato, ed avrebbe dunque contenuto vincolato. Con l'ulteriore violazione, dunque, della riserva statutaria concernente i referendum sulle leggi e sui provvedimenti regionali, di cui al primo comma dell'art. 123 Cost. (e con immediato contrasto con la legislazione regionale campana già esistente in materia).

17.2.4.– La Regione Campania ritiene illegittimo, ancora, il comma 7-bis del censurato art. 18, che pare limitare le attribuzioni regionali, all'esito del conferimento alle Città metropolitane di funzioni fondamentali secondo il disposto del precedente comma 7, alla sola programmazione ed al solo coordinamento nelle materie di cui al terzo ed al quarto comma dell'art. 117 Cost., oltre che alle funzioni esercitate a norma dell'art. 118 Cost.

Spetterebbe alla legislazione regionale, in effetti, la concreta allocazione delle funzioni, parte delle quali, esercitando le prerogative attribuite dalle due norme costituzionali appena citate, potrebbe essere appunto trattenuta a livello regionale.

17.2.5.– La ricorrente contesta, infine, la legittimità del meccanismo di reciproco conferimento di funzioni tra Città metropolitane e Comuni, di cui al comma 9 (lettere c e d) dell'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012. Tale meccanismo violerebbe apertamente il disposto di cui al secondo comma dell'art. 118 Cost., che prevede l'allocazione con legge, statale o regionale,

secondo la competenza stabilita dall'art. 117 Cost. (è citata, ancora una volta, la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004). Inoltre, la previsione relativa al contestuale trasferimento delle necessarie risorse umane strumentali e finanziarie determinerebbe la lesione del principio di buon andamento e della riserva di legge in materia di organizzazione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

18.– Con ricorso spedito per la notifica il 13 ottobre 2012, ricevuto il 17 ottobre e depositato il 18 ottobre (reg. ric. n. 154 del 2012), la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, 123, quarto comma, 133 e 138 Cost.

18.1.– La ricorrente, oltre ad impugnare gli stessi commi oggetto di censura da parte della Regione Campania (reg. ric. n. 153 del 2012), motiva l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate con argomentazioni identiche a quelle contenute nel ricorso appena citato. Per questa ragione può farsi integrale rinvio alla sintesi riportata sopra.

19.– Con ricorso notificato il 15 ottobre 2012 e depositato il 19 ottobre (reg. ric. n. 159 del 2012), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, dell'art. 17, per violazione degli artt. 77 e 133 Cost., dell'art. 4, primo comma, n. 1-bis), della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997.

19.1.– La ricorrente evidenzia come l'art. 17, rubricato «Riordino delle province e delle loro funzioni», sembri non riferirsi alle Regioni a statuto speciale, dal momento che il comma 1 precisa che «tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto sono oggetto di riordino sulla base dei criteri e secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3».

È vero invece che, con la sola espressa eccezione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la disposizione riguarda anche le autonomie speciali. Il comma 5 dell'art. 17 prevede, infatti, che «le Regioni a statuto speciale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

Sul rilievo che l'obbligo di adeguamento ivi prescritto gravi anche sulla Regione Friuli-Venezia Giulia, la difesa della stessa Regione ritiene che sia stata violata la propria competenza statutaria, con conseguente legittimazione alla impugnazione.

La tesi della ricorrente è che le Regioni speciali dovrebbero provvedere ad applicare autonomamente, nel proprio territorio, il procedimento di riordino previsto per le Regioni a statuto ordinario, con minime possibilità di adattamento. In ogni caso, è contestato anche il contenuto dei principi enucleati dal legislatore statale per il riordino delle Province, sul rilievo che tale illegittimità si riverberi sui vincoli posti alla ricorrente dal comma 5.

19.2.– Dai primi quattro commi dell'art. 17 si desumerebbe, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che la procedura configurata prevede snodi eventuali e snodi ineliminabili, nel cui ambito non è comunque prevista una specifica iniziativa dei Comuni.

Costituirebbero snodi eventuali sia l'ipotesi di riordino formulata dal Consiglio delle autonomie locali, sia l'analoga proposta ad opera della Regione, mentre il procedimento essenziale per la revisione delle circoscrizioni provinciali sarebbe costituito dalla previa

deliberazione dei criteri da parte del Consiglio dei ministri (avvenuta con provvedimento del 20 luglio 2012), dalla presentazione del disegno di legge governativo di riordino, dal parere della Conferenza unificata e, infine, dall'approvazione del disegno di legge da parte del Parlamento.

Si tratterebbe, in definitiva, di un procedimento diretto dagli organi centrali dello Stato, in particolare dal Governo, il quale, con la fissazione dei criteri per il riordino, precostituisce il contenuto del disegno di legge.

19.3.– Ad avviso della ricorrente, la procedura richiamata non potrebbe trovare applicazione diretta nel suo territorio, posto che, ai sensi dell'art. 4, numero 1-bis, dello statuto speciale di autonomia, essa è titolare di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. L'art. 8 delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui al d.lgs. n. 9 del 1997 prevede infatti che in tale materia «è ricompresa la revisione delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione di nuove province e la loro soppressione, su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate».

Tuttavia, come già evidenziato, il comma 5 dell'art. 17 stabilisce che le Regioni a statuto speciale adeguino i propri ordinamenti ai principi indicati nel medesimo art. 17, costituendo i predetti «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

Secondo la ricorrente, il vincolo di adeguamento sarebbe costituzionalmente illegittimo sia per ragioni attinenti al meccanismo configurato nei commi da 1 a 4 dell'art. 17, in sé lesivo dell'art. 133 Cost., sia perché invasivo della competenza regionale sancita dall'art. 8 delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui al d.lgs. n. 9 del 1997, sia, infine, perché le disposizioni alle quali la Regione dovrebbe adeguarsi non costituirebbero principi dell'ordinamento giuridico né principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

19.4.– Nel merito, sarebbe evidente che la procedura di revisione delle circoscrizioni provinciali configurata dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 non corrisponde al modello indicato dall'art. 133, primo comma, Cost. La centralità del ruolo dei Comuni, indicata nel citato parametro, è stata riconosciuta dalla sentenza n. 347 del 1994 della Corte costituzionale, nella quale si è affermato che l'art. 133 Cost. impone un procedimento legislativo costituzionalmente rinforzato, anche in ragione del formale intervento dei Comuni.

La scelta dei Costituenti, frutto di un emendamento alla iniziale configurazione del procedimento su iniziativa delle Regioni, intendeva enfatizzare il ruolo delle popolazioni interessate, in una prospettiva opposta a quella, verticistica, assunta dal legislatore del 2012.

Il contrasto evidente tra i percorsi delineati, rispettivamente, dalla Costituzione e dal d.l. n. 95 del 2012, avrebbe indotto il Governo a precisare, nella relazione al disegno di legge di conversione del citato decreto, che «anche a voler prescindere dalla considerazione che, trattandosi di riordino complessivo, non trova applicazione l'art. 133 della Costituzione, va rilevato in ogni caso che detto articolo è, nella sostanza, rispettato, visto che i Comuni sono pienamente coinvolti tramite il Consiglio delle autonomie locali».

La difesa della Regione ricorrente reputa infondata la tesi governativa, giacché, per un verso, il Consiglio delle autonomie locali non coincide affatto con i Comuni interessati, potendo persino esprimere decisioni contrarie alla volontà di questi ultimi, e, per altro verso, la normativa impugnata configura come solo eventuale l'iniziativa del Consiglio.

In realtà, osserva la ricorrente, l'idea stessa di un «generale riordino delle Province secondo criteri diversi da quello storico [sarebbe] estranea alla Costituzione», e non perché la Costituzione non si occupi del tema, come sostenuto dal Governo con ragionamento paradossale, bensì perché la Costituzione, nel disciplinare il procedimento legislativo ordinario

di trasformazione delle Province esistenti, esclude che il riordino generale del sistema possa avvenire al di fuori di un procedimento di revisione costituzionale.

19.5.– La Regione Friuli-Venezia Giulia reputa la normativa statale lesiva della competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali, che comprende la revisione delle circoscrizioni provinciali. L'art. 8 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 9 del 1997 richiama, nella formulazione letterale, l'art. 133 Cost., prescrivendo che si proceda su iniziativa dei Comuni, ed aggiunge il vincolo a sentire le popolazioni interessate.

Da quanto esposto discenderebbe che la ricorrente non potrebbe ottemperare agli obblighi imposti dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 senza, al contempo, violare le regole di base dell'esercizio della propria competenza in materia di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Il dovere di adeguamento, previsto dal comma 5 dell'art. 17 citato, sarebbe pertanto illegittimo, in ragione del suo specifico contenuto, sia in riferimento all'art. 133 Cost., sia in relazione all'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997. Nondimeno, la difesa regionale sottolinea che, se anche il contenuto dell'art. 17 fosse in sé legittimo, ugualmente l'imposizione del dovere di adeguamento sarebbe lesivo dell'autonomia regionale statutaria.

Le regole fissate dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 in materia di revisione delle circoscrizioni provinciali non costituirebbero principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica né principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Si tratterebbe, infatti, di mere regole dimensionali e procedurali, il cui utilizzo sarebbe limitato ad un'unica occasione; regole non coincidenti, per di più, con quelle fissate nell'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000, che stabiliscono i criteri ai quali i Comuni devono attenersi nell'esercizio «dell'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione», volta alla «revisione delle circoscrizioni provinciali».

Parrebbe dunque che, con riferimento al medesimo oggetto, non possano esistere principi dell'ordinamento giuridico contraddittori, e, in ogni caso, che principi dell'ordinamento non possano essere ricavati da norme che derogano ad altre, di contenuto generale. A ciò andrebbe aggiunto che, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale, soltanto leggi formali ed atti ad esse equiparati possono limitare la potestà legislativa primaria della ricorrente, e non anche gli atti amministrativi, come la deliberazione del Consiglio dei ministri prevista dal comma 2 dell'art. 17 per la definizione dei limiti dimensionali delle nuove Province.

Le norme impugnate, ad avviso della ricorrente, neppure conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non presentando alcun contenuto finanziario al di là del presupposto, di buon senso ma tecnicamente non riconducibile ai suddetti principi, secondo cui un numero inferiore di Province dovrebbe comportare una minore spesa pubblica.

19.6.– La difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia impugna, infine, l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 per contrasto con l'art. 77 Cost., per carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

La natura stessa della materia del riordino ordinamentale delle Province richiederebbe il procedimento legislativo ordinario e soltanto una «urgenza estrema ed evidente potrebbe giustificare l'anticipazione di qualche singolo aspetto del procedimento con uno strumento di urgenza».

Vi sarebbe del resto un chiaro collegamento tra il vizio procedurale e i limiti contenutistici della normativa impugnata, là dove la scelta della decretazione d'urgenza non ha consentito di stabilire i criteri del riordino, né ad attestare l'urgenza di provvedere sarebbero sufficienti i termini, relativamente brevi, fissati per le diverse fasi del procedimento di riordino. Mancherebbe, infatti, l'individuazione di immediati risparmi finanziari, connessi all'attuazione del riordino, ove invece parrebbero sicuri, nel breve periodo, l'aumento di spesa e le

disfunzioni collegate alla transizione da un assetto all'altro.

20.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il 19 ottobre (reg. ric. n. 160 del 2012), la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 116 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948.

20.1.– La ricorrente premette che tutti i riferimenti alle attribuzioni costituzionali riconosciute alle Regioni ordinarie sono richiamati per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per quelle ordinarie.

Ancora in via preliminare, la stessa difesa precisa che la Regione Sardegna non ignora la particolare congiuntura economica né la difficile situazione economico-finanziaria in cui versa il Paese, entrambi fattori invocati dal Governo per giustificare l'uso della decretazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 77 Cost. La Regione ricorrente non intende, infatti, sottrarsi al contributo cui tutti gli enti territoriali sono chiamati per migliorare lo stato della finanza pubblica. Nondimeno la situazione economico-finanziaria generale non può costringere a rinunciare alla difesa delle attribuzioni costituzionali e statutarie, violate dalla normativa impugnata (è richiamata la sentenza n. 151 del 2012).

D'altra parte, proprio con il d.l. n. 95 del 2012 il legislatore statale ha rimodulato l'impegno al miglioramento dei conti pubblici, al punto che, come si legge nel preambolo allo stesso decreto, ha ritenuto di sospendere l'incremento dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di garantire le necessarie risorse per la prosecuzione di interventi indifferibili.

20.2.– Su queste premesse, la ricorrente impugna innanzitutto l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e ss. Cost., degli artt. 116 e 133 Cost., e degli artt. 3, 43 e 54 dello statuto speciale per la Sardegna.

La difesa regionale riporta il contenuto della norma impugnata osservando come alla stessa sottenda una «radicale diminuzione del numero delle Province», attraverso la soppressione di molte di esse, ovvero l'accorpamento delle circoscrizioni territoriali ad altro Ente. Tale obiettivo si ricaverebbe dalla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 17, che demanda ad apposita deliberazione del Consiglio dei ministri l'individuazione dei requisiti minimi di popolazione residente e di estensione territoriale.

La deliberazione, assunta il 20 luglio 2012, ha fissato l'estensione territoriale minima in duemilacinquecento chilometri quadrati e la popolazione minima in trecentocinquantamila persone. Pertanto, osserva la difesa regionale, l'attività di riordino delle Province finisce per risolversi nella individuazione di quelle che non possiedono i suddetti requisiti, destinate, in quanto tali, alla soppressione, con conseguente accorpamento del loro territorio ad un altro ente provinciale.

Il descritto complesso procedimento si applica, ai sensi dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, a «tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto», mentre il comma 5 del medesimo art. 17 impone alle Regioni a statuto speciale di adeguare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, i propri ordinamenti «ai principi di cui al presente articolo», qualificati come principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

20.3.– La ricorrente segnala che, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95 del 2012, le

Province esistenti nella Regione Sardegna sono quelle cosiddette storiche, ossia Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano, essendo state già soppresse le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, a seguito del referendum 6 maggio 2012, che ha abrogato la legge della Regione Sardegna 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio), istitutiva delle predette.

Delle quattro Province cosiddette storiche, quelle di Cagliari, Nuoro e Sassari sono espressamente previste dall'art. 43 dello statuto di autonomia, il quale stabilisce che «con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum». La Provincia di Oristano, invece, è stata istituita con la legge statale 16 luglio 1974, n. 306 (Istituzione della provincia di Oristano).

Così ricostruito il contesto normativo sul quale incide la disposizione impugnata, l'illegittimità costituzionale di quest'ultima sarebbe addirittura palese.

La ricorrente osserva come, ai fini del previsto adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni statali sul riordino, e quindi in funzione della soppressione o dell'accorpamento di una delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro, sarebbe necessaria la revisione dello statuto, posto che la legge regionale potrebbe soltanto modificare le relative circoscrizioni.

Ne consegue che, essendo necessaria una legge costituzionale per la revisione dello statuto, la Regione Sardegna non può procedere all'adeguamento del proprio ordinamento secondo quanto previsto dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012.

Precisa la ricorrente che, ai sensi dell'art. 54, ultimo comma, dello statuto, soltanto le disposizioni contenute nel Titolo III (articoli da 7 a 14) possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica, su proposta del Governo o della Regione, sentita in ogni caso quest'ultima.

In questa prospettiva, la difesa regionale richiama la sentenza n. 198 del 2012, nella quale la Corte costituzionale ha rilevato che, poiché la disciplina degli organi delle Regioni a statuto speciale è contenuta nei rispettivi statuti, adottati con legge costituzionale al fine di garantire le particolari condizioni di autonomia di tali enti, l'adeguamento al disposto dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 da parte di dette Regioni richiedeva la modifica di fonti di rango costituzionale, alle quali, peraltro, «una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni».

Ciò detto con riguardo alle Province previste espressamente dallo statuto, la difesa regionale esamina la diversa situazione che si determinerebbe ove l'adeguamento al riordino riguardasse la sola Provincia istituita con legge statale, e cioè la Provincia di Oristano.

In questo caso, l'art. 43 dello statuto impone una procedura rafforzata dal referendum, espressivo della volontà delle popolazioni, con la conseguenza che non potrebbero essere rispettati i tempi di adeguamento, come previsti dall'impugnato art. 17. Né si potrebbe ritenere utilizzabile, ai fini che qui rilevano, il referendum consultivo regionale, previsto dalla legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale), svolto il 6 maggio 2012, il cui quesito n. 5 era formulato nei seguenti «Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?».

Tale proposta referendaria non risulta in alcun modo sovrapponibile all'eventuale soppressione della Provincia di Oristano e annessione del relativo territorio ad una o più delle Province statutarie, ragione per cui sarebbe necessaria una ulteriore consultazione popolare.

Sarebbe in definitiva evidente, a parere della ricorrente, il contrasto fra i commi da 1 a 4-bis e 5 dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, da una parte, e il principio di leale collaborazione e gli artt. 43 e 54 dello statuto, dall'altra.

20.4.– La normativa impugnata violerebbe anche il disposto dell'art. 133 Cost., il quale prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province sono stabiliti con legge statale, su iniziativa dei Comuni.

A parte il rilievo che, ai sensi dell'art. 45 dello statuto, la competenza appartiene al legislatore regionale, la difesa della ricorrente osserva che il primo comma dell'art. 133 Cost. fa salvo il principio della consultazione delle comunità locali, attraverso l'iniziativa legislativa, che pure non potrebbe avvenire nei tempi ristretti imposti dall'art. 17.

Conclusivamente, la previsione del riassetto degli enti provinciali, direttamente disciplinati dallo statuto di autonomia, violerebbe gli artt. 43 e 54 dello stesso statuto, in uno con l'art. 116 Cost.

20.5.– La ricorrente considera costituzionalmente illegittimi anche i commi da 6 a 12 dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, con i quali il legislatore ha portato a compimento la riforma delle funzioni delle Province, e degli organi di governo dei predetti enti territoriali, introdotta con l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, già impugnato dalla Regione Sardegna (reg. ric. n. 47 del 2012). In proposito, la difesa regionale precisa di voler insistere nei motivi di ricorso già formulati.

Lo Stato avrebbe disposto, in modo autoritativo e unilaterale, la riforma degli organi e delle funzioni delle Province, già prevista dal citato art. 23, e confermata dall'impugnato art. 17, senza tenere conto della riserva statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 3, comma 1, lettere a e b dello statuto).

Le previsioni censurate non potrebbero essere qualificate come norme fondamentali, di riforma economico-sociale della Repubblica, stante il contenuto dettagliato, non necessario ai fini della realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale.

In particolare, risulterebbero lesivi dell'autonomia statutaria regionale i commi 6, 7 e 8 dell'art. 17, nella parte in cui – al pari dei commi 18 e 19 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 – operano il trasferimento ai Comuni di funzioni già attribuite alle Province e le connesse risorse.

Secondo la ricorrente, infatti, non si potrebbe ritenere che il legislatore statale fosse legittimato ad intervenire come ha fatto, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. in quanto il parametro richiamato fa riferimento alle «funzioni fondamentali» degli enti locali, riguardo alle quali trova applicazione la disciplina dello statuto speciale di autonomia.

20.6.– La Regione Sardegna impugna anche l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012 per violazione dei medesimi parametri.

La ricorrente osserva che la norma in esame non menziona direttamente una Città metropolitana da istituirsi nella Regione Sardegna, nondimeno l'art. 17, comma 5, della legge n. 142 del 1990, da ritenersi fonte originaria della disciplina di questo tipo di ente, stabiliva che «in attuazione dell'art. 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l'area metropolitana di Cagliari».

La disposizione riportata è stata oggetto di modificazione e quindi trasfusa nel d.lgs. n. 267 del 2000, il cui art. 22 disciplinava la materia, prevedendo al comma 3 che «restano ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale».

L’art. 22 citato è stato abrogato dall’art. 18, comma 1, ultimo capoverso, del d.l. n. 95 del 2012, con la conseguenza che alla Regione Sardegna dovrebbe essere preclusa l’istituzione di Città metropolitane nel territorio regionale, compresa quella di Cagliari, con conseguente lesione delle attribuzioni statutarie.

È vero infatti che, se anche l’art. 45 dello statuto non contempla direttamente le Città metropolitane, si dovrebbe tenere conto del fatto che tali enti, nel territorio su cui insistono, modificano sia l’ordinamento della Provincia, sia quello dei Comuni che vengono a farne parte. Pertanto, la richiamata disposizione statutaria dovrebbe essere interpretata nel senso che, tra le attribuzioni della Regione Sardegna, è compresa l’istituzione delle Città metropolitane, la cui mancata espressa menzione deriverebbe semplicemente dall’anteriorità dello statuto rispetto alla introduzione, nell’ordinamento, dei predetti enti.

In questa prospettiva, dunque, l’art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui abroga l’art. 22 (in specie il comma 3) del d.lgs. n. 267 del 2000, così escludendo che la Regione Sardegna possa istituire le Città metropolitane nel proprio territorio, e in particolare la Città metropolitana di Cagliari, si porrebbe in contrasto con gli artt. 45 e 54 dello Statuto, nonché con l’art. 116 Cost., in quanto dispone il riassetto di enti territoriali senza tenere conto della competenza regionale in materia (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012).

I parametri indicati sarebbero violati anche perché il procedimento di istituzione delle Città metropolitane configurato dall’art. 18, ai commi 2, 2-bis, 3-bis, 3-ter e 3-quater, non prevede la preventiva consultazione delle popolazioni interessate, a differenza di quanto stabilito dall’art. 45 dello statuto, che regola la maggiore autonomia conferita alle Regioni a statuto speciale, come riconosciuta anche dall’art. 116 Cost.

21.– Con ricorso spedito per la notifica il 12 ottobre 2012, ricevuto il 16 ottobre e depositato il 22 ottobre (reg. ric. n. 161 del 2012), la Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, e, tra queste, dell’art. 17, commi 6 e 12, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

21.1.– In premessa la ricorrente afferma la propria legittimazione ad impugnare la norma oggetto, in quanto lesiva delle proprie prerogative e di quelle degli enti locali, alla luce sia della consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto, sia dell’art. 9 della legge n. 131 del 2003.

21.2.– Quanto al merito dell’impugnazione, la difesa regionale richiama il contenuto dell’art. 17, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, che interviene sull’art. 23 del d.l. n. 201 del 2011. La disposizione riportata, da ritenersi di difficile interpretazione in relazione al contenuto dei commi 14 e 18 dell’art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, è impugnata proprio se ed in quanto confermativa di dette norme, per le medesime ragioni rappresentate con il ricorso n. 18 del 2012; ragioni che la difesa regionale ripropone unitamente ad ulteriori dubbi di legittimità costituzionale aventi specificamente ad oggetto l’art. 17, comma 6.

21.3.– La ricorrente ritiene violato l’art. 5 Cost., che riconosce «rilievo costituzionale alle autonomie locali, al principio del più ampio decentramento amministrativo e all’adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell’autonomia e del decentramento».

La norma impugnata avrebbe invertito il significato del parametro richiamato, con grave compromissione dell’autonomia regionale e dell’assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

21.4.– Si assume, inoltre, che la riduzione delle attribuzioni del Consiglio provinciale, quale organo amministrativo fondamentale della Provincia, al solo indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni, con conseguente trasferimento delle altre attribuzioni ai Comuni e alle Regioni, violerebbe palesemente l'art. 114 Cost., nella sostanza e nella forma.

In primo luogo, si osserva dalla difesa regionale, «una proposta di riordino (che non equivale necessariamente a soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali non può essere oggetto di un decreto-legge volto a risanare le finanze pubbliche (obiettivo peraltro non raggiunto con la norma impugnata) e di fatto modificativo della Costituzione».

In secondo luogo, la normativa statale non avrebbe lasciato alcun margine di scelta alle Province e alle stesse Regioni.

Sarebbero violati altresì gli artt. 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., posto che l'intervento «demolitorio» attuato con la norma impugnata travalicherebbe la competenza esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», tenuto conto che il parametro competenziale indicato deve essere interpretato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 Cost. La competenza esclusiva statale riguardo alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti indicati, quindi, dovrebbe essere esercitata nel rispetto dell'esistenza di tali enti e della loro autonomia, come riconosciuta dalla Costituzione.

Con la riduzione delle attribuzioni al solo indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni si realizzerebbe lo svuotamento delle funzioni delle Province, la cui natura è regolamentare e amministrativa, e quindi, in realtà, la cancellazione stessa dell'ente Provincia, con impatto anche sull'assetto legislativo e regolamentare delle Regioni.

Sarebbero violate le competenze residuali e concorrenti delle Regioni, e la stessa potestà regolamentare di queste ultime, in quanto il Governo imporrebbe loro di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di trattenere quelle finalizzate ad assicurare l'esercizio unitario. Dovrebbe considerarsi, inoltre, che le Province sono titolari anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad esse attribuite, ai sensi dell'art. 118, sesto comma, Cost.

In definitiva, la norma impugnata sovvertirebbe l'assetto costituzionale delle autonomie locali e la scelta del legislatore di lasciare soltanto quattro funzioni di «area vasta» inciderebbe sui destinatari dell'esercizio di tali funzioni.

21.5.– La stessa norma violerebbe inoltre l'art. 77 Cost. in quanto l'iniziativa assunta dal Governo con l'art. 17 non produrrebbe alcun risparmio (come confermerebbero i dati della Ragioneria dello Stato), ed anzi lascerebbe inalterate le fonti di finanziamento delle funzioni.

21.6.– Vi sarebbe poi la lesione del principio di leale collaborazione, giacché, se si eccettua l'intesa prevista nei commi 7 e 8, non è prevista alcuna concertazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, che, invece, la natura e l'oggetto della riforma richiederebbe.

21.7.– La Regione Piemonte ritiene che il comma 12 dell'art. 17 violi gli artt. 5 e 114 Cost.

La citata disposizione mantiene ferma la disciplina dettata dal comma 15 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui il Consiglio provinciale è costituito da non più di dieci componenti eletti da organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, e il Presidente è eletto dal Consiglio Provinciale.

Ad avviso della ricorrente, tale sistema non garantirebbe la rappresentanza delle popolazioni locali e dei territori interessati, neppure nell'accezione di rappresentanza di secondo grado, perché si tratterebbe di una rappresentanza «associativa» dei Comuni, che può

eleggere un numero di consiglieri non proporzionato alla popolazione.

22.– Con ricorso notificato il 13 ottobre 2012 e depositato il 23 ottobre (reg. ric. n. 169 del 2012), la Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-bis, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133 Cost.

22.1.– Dopo una premessa storica sulle origini dell'ente Provincia e sull'evoluzione della relativa disciplina, la ricorrente prospetta l'illegittimità delle norme impugnate, in quanto lesive della sfera di competenza regionale nonché degli ambiti di autonomia riconosciuti dalla Costituzione agli enti locali ed «ai cittadini calabresi».

22.2. – Sarebbero violati gli artt. 77 e 114 Cost., «sotto il profilo dell'illegittimo utilizzo della decretazione d'urgenza per comprimere il sistema delle autonomie locali e della abusiva intromissione nella sfera di autonomia» che la Costituzione garantisce.

La difesa regionale richiama il sistema previgente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ricordando che l'art. 128 Cost. istituiva un sistema di autonomia rafforzata degli enti locali, a sua volta garantita da «principi fissati da leggi generali della Repubblica». Tali leggi generali, pur non avendo rango costituzionale, svolgevano, su un piano diverso, una funzione costituente, in quanto il Parlamento, per il loro tramite, si faceva supremo garante dell'equilibrio fra Province e Comuni da un lato e Stato e Regioni dall'altro.

L'autonomia rafforzata, di cui al previgente art. 128 Cost., è tuttora richiamata dall'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2000, in particolare nelle disposizioni contenute nei commi 2 e 4. La riforma del Titolo V, secondo la difesa regionale, avrebbe accentuato la rilevanza costituzionale degli enti locali, passando da un sistema ad autonomia garantita dalle leggi generali ad un sistema nel quale vengono in evidenza direttamente i principi costituzionali.

La previsione contenuta nell'art. 114, secondo comma, Cost. reca la locuzione «secondo i principi fissati dalla Costituzione», che nel testo previgente dell'art. 115 era riservata alle Regioni. Da ciò discenderebbero implicazioni significative sul tema oggetto delle odierne questioni, e, in primo luogo, la conseguenza che soltanto una procedura delineata con legge costituzionale potrebbe portare alla soppressione di una o più Province.

Se poi si ritenesse che il legislatore, con l'art. 17 impugnato, abbia voluto configurare una procedura di mera revisione delle Province, si dovrebbe considerare che tale procedura è già prevista da una "legge generale", e cioè dall'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale, fino all'entrata in vigore della nuova Carta delle autonomie locali, potrebbe essere derogato solo da una norma espressa.

La ricorrente ritiene, inoltre, che difetterebbero, nella specie, i requisiti di necessità e di urgenza per l'adozione di un decreto-legge, ed osserva che una riforma destinata ad improntare per decenni il sistema delle autonomie risulterebbe, in quanto tale, incompatibile con le caratteristiche contingenti del decreto-legge, richiedendo piuttosto un'approfondita elaborazione e programmazione, oltre al coinvolgimento delle popolazioni e degli enti interessati, secondo quanto previsto dall'art. 133 Cost.

22.3.– Secondo la Regione Calabria, l'impugnato art. 17 conterrebbe una vera e propria deroga al procedimento previsto dall'art. 133 Cost., con riguardo al potere di iniziativa, alla consultazione delle popolazioni, alla funzione consultiva regionale. La decretazione d'urgenza avrebbe quindi il solo scopo di eliminare un segmento del procedimento previsto dal parametro citato, senza esplicare alcun effetto sulla diminuzione degli apparati degli enti locali.

In ogni caso, sarebbero gravemente limitate le competenze regionali.

22.4.– È denunciata, ancora, la violazione degli artt. 3, 5, 114 e 117 Cost.

Si ritiene dalla ricorrente che l'attuazione del decreto-legge comporti la soppressione di un rilevante numero di Province, e che la logica delle "macro-province" contrasti con gli artt. 5 e 114 Cost., i quali prevedono il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, e la loro disciplina quali enti autonomi, in funzione della dimensione sociale e territoriale degli stessi.

I parametri evocati configurano e disciplinano gli enti locali come livello di governo del territorio, ed i principi in essi contenuti sono richiamati dall'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000, che indica i criteri e gli indirizzi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province. Diversamente, l'impugnato art. 17 ipotizza un accorpamento su basi meramente quantitative, non previste dalla Costituzione, oltre che produttive di effetti irragionevoli e discriminatori.

Per un verso, i cittadini delle Province di dimensioni ridotte, destinate ad essere accorpate, saranno privati della possibilità di usufruire dei servizi e delle istituzioni provinciali, e, per altro verso, la sostanziale concentrazione delle istituzioni provinciali nei centri maggiori impedirà di attuare gli strumenti di uguaglianza sostanziale e propulsiva, relegando ad un ruolo marginale le popolazioni delle comunità più piccole.

22.5.– La disposizione impugnata violerebbe l'art. 118 Cost. che, nell'ambito della distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, impone il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali, a loro volta, esigono che l'attività legislativa ed amministrativa sia improntata alla massima considerazione delle esigenze degli enti locali. Al contrario l'art. 17, attribuendo esclusivo rilievo ai criteri di accorpamento basati su estensione territoriale e popolazione, avrebbe previsto un sistema che disconosce le diversità delle realtà provinciali.

22.6.– Di tutta evidenza sarebbero poi la violazione dell'art. 117 Cost. e l'invasione delle competenze legislative regionali.

La ricorrente richiama il contenuto dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e p), Cost. per sottolineare che la Costituzione, mentre non assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di istituzione e ordinamento degli enti locali, attribuisce alle Regioni, per esclusione, la materia «polizia amministrativa locale». Peraltro, anche nel campo della funzione legislativa concorrente, non vi sono materie afferenti l'istituzione e l'ordinamento degli enti locali, sicché apparterrebbero alla competenza residuale delle Regioni le funzioni legislative non contemplate dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., e tra queste la materia «circoscrizioni provinciali», allo stesso modo della materia «circoscrizioni comunali».

Sarebbero pertanto illegittime le previsioni contenute ai commi 1 e 4 dell'impugnato art. 17, in quanto il riordino territoriale delle Province potrebbe essere attuato soltanto con la legge statale prevista dall'art. 133 Cost., che è legge-provvedimento a contenuto vincolato dalla proposta, preceduta dall'iniziativa dei Comuni e dal parere della Regione interessata.

Sarebbero del pari illegittime le previsioni contenute nei commi 2 e 3, in quanto non rientrerebbe nella competenza statale esclusiva la fissazione dei requisiti minimi di popolazione e di territorio, né la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio delle autonomie locali, riservata dall'art. 123, ultimo comma, Cost. allo statuto regionale.

Illegittimo risulterebbe anche il comma 4-bis, in quanto non rientrerebbe nella competenza statale la fissazione del capoluogo provinciale.

22.7.– La ricorrente sottolinea la differenza tra il procedimento configurato dalla disposizione impugnata e il dettato dell'art. 133 Cost., ed in particolare il fatto che il

legislatore del 2012 non ha previsto l'iniziativa dei Comuni, non potendosi ritenere quest'ultima surrogata dai poteri riservati al Consiglio delle autonomie locali (comma 3 dell'art. 17), organo non rappresentativo dei Comuni.

Inoltre, la consultazione con la Regione interessata è sostituita dal parere della Conferenza unificata, nei casi in cui la Regione non si pronunci, così realizzando un procedimento verticistico simmetrico e contrario a quello delineato dalla Costituzione.

22.8.– Sarebbe inoltre violato l'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, il quale stabilisce che «per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge».

L'assenza di consultazione delle popolazioni interessate si tradurrebbe, dunque, in una illegittima compressione dei diritti politici dei cittadini.

22.9.– La Regione Calabria ritiene infine che l'art. 17, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, il quale demanda ad un atto amministrativo governativo (d.P.C.m.) l'individuazione dei parametri minimi territoriali e demografici, si ponga in contrasto con la riserva di legge "rafforzata" contenuta nell'art. 133 Cost., oltre che con l'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 2000.

23.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei giudizi introdotti dai ricorsi nn. 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161, 169 del 2012, svolgendo argomentazioni in larga parte sovrapponibili, e concludendo, in tutti i casi, per la non fondatezza delle questioni.

23.1.– La difesa statale eccepisce anzitutto l'inammissibilità dei ricorsi per carenza di legittimazione delle Regioni, sul rilievo che la normativa impugnata non pregiudicherebbe le competenze regionali.

Nella materia in esame (istituzione, modifica, riordino, soppressione, ordinamento delle Province) soltanto lo Stato sarebbe titolare di competenza legislativa, ai sensi degli artt. 117, secondo comma, lettere g) e p), e 133, primo comma, Cost. Inoltre, il procedimento introdotto dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 avrebbe potenziato il ruolo delle Regioni, attribuendo loro un potere di iniziativa.

I ricorsi sarebbero poi inammissibili perché contraddittori. La tesi delle ricorrenti si fonderebbe sull'assioma per cui, una volta istituita, la Provincia non possa essere soppressa, giacché l'art. 133 Cost. farebbe riferimento soltanto alla modifica o alla istituzione di nuove Province. In questa prospettiva, che nega l'applicabilità dell'art. 133 Cost. ai fini della soppressione delle Province, non si potrebbe denunciare la violazione del citato parametro, senza cadere in contraddizione.

23.2.– Dopo aver riassunto la vicenda storica che ha portato all'istituzione dell'ente Provincia, la difesa statale rileva che, per la maggior parte, le Province attuali sono quelle degli Stati preunitari. Dopo l'unificazione, si sono avuti diversi provvedimenti di riordino del territorio, non organici, tra cui si ricorda quello adottato con il regio decreto-legge 2 gennaio 1927, n. 1 (Riordino delle circoscrizioni provinciali), con il quale furono istituite 17 Province, aggregati alcuni Comuni, soppressa la Provincia di Caserta (poi nuovamente istituita nel 1945).

L'Avvocatura generale sottolinea il comprensibile interesse dello Stato a riordinare le circoscrizioni provinciali, per adeguarle alle esigenze attuali. Tali circoscrizioni, in quanto articolazioni amministrative, rientrerebbero nell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», che è materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Del resto, prosegue la difesa statale, la Provincia non è nata come istituzione originaria ed esponenziale del proprio territorio, a differenza del Comune e della Regione, ma come segmento di suddivisione territoriale dello Stato, nella quale sono stati allocati i principali uffici statali periferici e quelli dei maggiori enti nazionali, tutti organizzati su base provinciale.

23.3.– Passando al merito delle questioni, l'Avvocatura ritiene che si debba anzitutto sgombrare il campo dalla censura posta in riferimento all'art. 77 Cost., trattandosi di questione che non incide sui poteri delle Regioni. In ogni caso, secondo la giurisprudenza costituzionale, la carenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, per essere sindacabile, deve risultare «evidente» (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

Andrebbe poi considerato che le disposizioni sul riordino delle Province, contenute nell'impugnato art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, sono destinate a produrre risparmi di spesa, come affermato nella relazione finanziaria al disegno di legge di conversione del decreto, attraverso la riduzione del numero di enti.

La ratio del decreto-legge, di riduzione della spesa pubblica, varrebbe ad unificare tutte le previsioni ivi contenute, comprese quelle riguardanti il riordino delle Province. La difesa statale evidenzia lo stretto collegamento fra l'art. 17 e l'art. 10 del d.l. n. 95 del 2012, che prevede la riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, in uno con l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche, con l'istituzione di servizi comuni per le funzioni di gestione del personale, di economato, di gestione dei servizi informativi automatizzati, di gestione dei contratti, di utilizzazione in via prioritaria di immobili di proprietà pubblica, determinando un risparmio stimato in almeno il 20% della spesa attuale per l'esercizio di dette funzioni.

Il d.l. n. 95 del 2012 prevede dunque un riassetto complessivo dell'organizzazione periferica dello Stato, dotato di organicità, che trova nel d.P.C.m. sui criteri di accorpamento delle Province soltanto il punto di partenza.

23.4.– La difesa statale ritiene infondata anche la censura prospettata in riferimento all'art. 133 Cost., dedotta in relazione agli artt. 5 e 114 Cost.

In realtà, il procedimento configurato dall'art. 133 Cost. riguarderebbe variazioni territoriali che nascono in ambito locale ed interessano singoli Comuni, all'interno di una singola Regione. Il riordino previsto dall'art. 17, invece, ha riguardo all'intero territorio nazionale e a tutte le Province, alle quali impone di rispondere ai requisiti di dimensionamento ottimale per l'espletamento delle funzioni di area vasta.

Non a caso, il successivo art. 18 dà l'avvio alla istituzione delle Città metropolitane, destinate a sostituire le Province nelle aree territoriali che comprendono i maggiori poli urbani della penisola.

L'Avvocatura assume, inoltre, che il riordino previsto dall'art. 17 non incida sulla posizione dei singoli Comuni rispetto all'area territoriale cui appartengono, diversamente da quanto accade nei casi di variazioni territoriali alle quali si riferisce il procedimento configurato dall'art. 133 Cost.; di qui la ragionevolezza della mancata previsione dell'iniziativa dei Comuni.

La difesa statale conclude sul punto evidenziando che il dimensionamento ottimale di un ente territoriale deve essere necessariamente attribuito allo Stato, anche in relazione alla materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. In tal senso, cadrebbe anche la censura di violazione dell'art. 133 Cost. nella parte in cui prevede una riserva di legge statale, essendo peraltro pacifico che la riserva di legge è compatibile con il rinvio integrativo ad altro atto di normazione secondaria.

In ogni caso, il d.P.C.m. previsto dall'art. 17 impugnato sarebbe soltanto un atto interno di una procedura delineata con legge e che si conclude con un atto legislativo di iniziativa governativa, adottato sulla base delle proposte regionali (comma 4). Nessuna delegificazione sarebbe stata dunque attuata.

23.5.– La difesa statale esamina la censura prospettata in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., secondo cui l'individuazione di parametri relativi alla consistenza territoriale ed alla popolazione, previsti dal comma 2 dell'art. 17, confliggerebbe con il principio di valorizzazione delle istanze decentrate e di sussidiarietà.

Secondo lo schema delineato dal legislatore – e diversamente da quanto ritenuto dalle ricorrenti – spetterebbe ai Consigli delle autonomie locali e alle Regioni la formulazione di proposte di riordino, che, nel rispetto dei requisiti dimensionali, rispondano all'esigenza di configurare, in ogni Regione, enti provinciali espressivi anche di omogeneità geografiche, storiche, sociali, economiche, demografiche, meritevoli di essere rappresentate a livello di area vasta.

E del resto, osserva l'Avvocatura, la promozione delle autonomie locali non si consegue necessariamente con il loro aumento numerico, ma con l'attribuzione agli enti locali di adeguate funzioni e di una riconosciuta rappresentanza.

In ogni caso, l'Avvocatura ribadisce che l'art. 5 Cost. affida allo Stato il compito di attuare il più ampio decentramento amministrativo nei propri servizi, e quindi in Province riordinate e riformate, in linea con l'evoluzione della società, secondo un disegno funzionale e razionale, che non può non rientrare nella materia attribuita alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

23.6.– Per quanto appena detto, risulterebbero infondate le censure prospettate in riferimento all'art. 117, commi secondo, quarto e sesto, Cost., anche a prescindere dal fatto che un titolo concorrente di legittimazione potrebbe essere rinvenuto nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., avuto riguardo al vincolo di stabilità finanziaria derivante dal patto di stabilità comunitario, che legittimerebbe l'intervento statale volto a ridurre il numero delle Province e a contenere la spesa pubblica, come esplicitato nel preambolo del d.l. n. 95 del 2012.

Tale decreto, invero, rappresenta l'ultimo di una serie di interventi che si propongono di fare fronte, con urgenza, ad una grave crisi economica, al fine di assicurare la stabilità finanziaria dello Stato.

In questa prospettiva, i principi enunciati dall'art. 17 sarebbero espressione di princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (comma 5), giacché impongono a tutti gli enti costitutivi della Repubblica di concorrere alla realizzazione del bene pubblico, in attuazione dei valori di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), di uguaglianza economico-sociale (art. 3, comma 2, Cost.), di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), di responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), e dei correlati principi del concorso di tutti nelle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.), e degli altri doveri espressi dalla Costituzione.

In definitiva, secondo la difesa statale, si deve ritenere che il riassetto delle circoscrizioni provinciali, in quanto articolazioni amministrative dello Stato, è sicuramente consentito allo Stato e che il d.l. n. 95 del 2012 delinea, in proposito, un procedimento rispettoso delle autonomie locali.

Sarebbero già state evidenziate le differenze di tale procedimento rispetto a quello previsto

dall'art. 133 Cost., finalizzato a consentire il mutamento delle indicate circoscrizioni ad iniziativa delle comunità locali, le cui norme di attuazione sono contenute nel d.lgs. n. 267 del 2000. Si tratterebbe quindi di interventi diversi, entrambi volti alla tutela di interessi pubblici, e tra loro perfettamente compatibili.

Da un lato, l'art. 21, lettera f), del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce che l'istituzione di nuove Province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici, dall'altro lato, l'art. 17, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 prevede che «le ipotesi e le proposte di riordino tengano conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti».

La disposizione sottoposta all'odierno scrutinio sarebbe, infine, rispettosa delle autonomie locali, garantendo il relativo coinvolgimento, a livello di Consiglio delle autonomie locali e di Regione, in un procedimento di riordino che non sarebbe possibile attuare attraverso il modello delineato dall'art. 133 Cost.

È richiamata la sentenza n. 347 del 1994 della Corte costituzionale, che ha riguardato l'istituzione di una nuova Provincia nonché la modifica della circoscrizione di una Provincia esistente, e nella quale si è affermato che la modifica può essere effettuata, oltre che con legge formale, anche mediante delega legislativa, nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 76 Cost.

23.7.– A proposito del prospettato contrasto fra la previsione che attribuisce al Consiglio delle autonomie locali il compito di formulare ipotesi di riordino delle Province e l'art. 123 Cost., l'Avvocatura osserva come tale compito rientri pienamente nella missione istituzionale dell'organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, in quanto tale legittimato a fornire una ipotesi di riordino, e quindi a dare un parere, in termini non dissimili dal parere previsto dall'art. 133 Cost. in capo alle Regioni.

23.8.– Quanto, infine, alla prospettata violazione della Carta europea dell'autonomia locale, secondo la difesa statale la Carta non avrebbe contenuto precettivo (è richiamata la sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale), e, in ogni caso, la procedura partecipata prevista dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 sarebbe rispettosa sia dell'art. 5, che richiede la preventiva consultazione delle popolazioni interessate dalle modifiche territoriali, sia dell'art. 4 della stessa Carta, che riconosce alle collettività locali la facoltà di assumere iniziative nella materia in oggetto.

23.9.– Quanto, infine, alla prospettata violazione dell'art. 120 Cost., l'Avvocatura generale ribadisce che la procedura di riordino in esame è rispettosa delle istanze delle autonomie locali, evidenziando che l'art. 17, comma 4, non avrebbe previsto un vero e proprio potere sostitutivo dello Stato, volendo soltanto ovviare alla eventuale mancanza di proposta regionale con il parere aggiuntivo della Conferenza unificata.

23.10.– La difesa statale esamina, quindi, le censure aventi ad oggetto l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, ed eccepisce anzitutto l'inammissibilità della questione posta in riferimento all'art. 77 Cost., per le medesime ragioni già esposte a proposito dell'impugnazione dell'art. 17, alla cui sintesi si rinvia.

L'urgenza di provvedere renderebbe infondata la questione posta in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza della fissazione di termini brevi entro i quali le Regioni devono comunicare le relative proposte.

L'art. 18 reca un intervento che si collocherebbe a valle del complesso procedimento di razionalizzazione delle Province e sarebbe finalizzato al raggiungimento dei medesimi obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Si dovrebbe in proposito considerare che, dall'anno 2014, l'obiettivo del pareggio di

bilancio dovrà essere perseguito ai sensi dell'art. 81 Cost., e che l'art. 18, comma 1, statuisce che «le città metropolitane (da istituire tassativamente entro il 1° gennaio 2014) conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno delle province soppresse», sicché non parrebbe dubitabile la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza che hanno portato il legislatore a ridisegnare l'assetto del territorio del Paese.

Nemmeno sarebbe fondata la censura prospettata in riferimento all'art. 72, quarto comma, Cost., sul rilievo che l'istituzione delle città metropolitane costituirebbe materia riservata all'assemblea. La Corte costituzionale annovera, nella categoria delle leggi in materia costituzionale, esclusivamente le leggi costituzionali (è richiamata la sentenza n. 168 del 1963).

23.11.– Con riferimento ai ricorsi promossi dalle Regioni speciali e ai termini previsti dall'art. 17 per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, la difesa statale osserva che, trattandosi di termini non perentori, sarebbe assicurato il rispetto delle procedure previste dagli statuti speciali.

24.– Nei giudizi promossi dalla Regione Molise (ric. n. 133 del 2012), dalla Regione Campania (ric. n. 153 del 2012) e dalla Regione Lombardia (ric. n. 154 del 2012) sono intervenuti, rispettivamente, le Province di Isernia e di Avellino, ed il Comune di Mantova argomentando circa l'ammissibilità dei loro interventi e chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

25.– In prossimità dell'udienza del 2 luglio 2013 le Regioni Campania (reg. ric. n. 46 e n. 153 del 2012), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 50 e n. 159 del 2012), Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012), Lombardia (reg. ric. n. 24 e n. 154 del 2012), Sardegna (reg. ric. n. 47 e n. 160 del 2012), Valle d'Aosta (reg. ric. n. 38 del 2012) e Veneto (reg. ric. n. 151 del 2012), nonché il Presidente del Consiglio dei ministri, hanno depositato memorie, nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi ricorsi e atti di costituzione.

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 18 del 2012), Lombardia (reg. ric. n. 24 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 29 del 2012), Molise (reg. ric. n. 32 del 2012), Lazio (reg. ric. n. 44 del 2012) e Campania (reg. ric. n. 46 del 2012), e le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 38 del 2012), Sardegna (reg. ric. n. 47 del 2012) e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 50 del 2012), con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 72, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 della Costituzione, nonché degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Piemonte ha impugnato i commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21 del citato art. 23, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto

e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, «e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, e 138 Cost.

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 118, 119, 120 e 138 Cost.

La Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., del principio di leale collaborazione, «e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, comma 22, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge cost. n. 4 del 1948, nonché del combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 5, 72, quarto comma, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), 118, secondo comma, 119, quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, Cost.

La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge cost. n. 3 del 1948.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119, nonché degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 201 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22.

2.– Le Regioni Molise (reg. ric. n. 133 del 2012), Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012), Veneto

(reg. ric. n. 151 del 2012), Campania (reg. ric. n. 153 del 2012), Lombardia (reg. ric. n. 154 del 2012), Piemonte (reg. ric. n. 161 del 2012) e Calabria (reg. ric. n. 169 del 2012), e le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 159 del 2012) e Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2012), con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 Cost., degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119, 126 e 133, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 72, quarto comma, 77, 114, 117, terzo comma, e 133 Cost.

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, e dell'art. 18, commi 1, 2, 2-bis, 7-bis, 9, lettere c) e d), del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138 Cost.

La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 97, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, 123, quarto comma, 133 e 138 Cost.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 77 e 133 Cost., dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997.

La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 116 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 3, 43 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948.

La Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-bis, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133 Cost.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 95 del 2012, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 17 e 18.

3.– I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati: dall'Unione delle Province d'Italia, nel giudizio promosso dalla Regione Lazio nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; dalle Province di Isernia, Latina, Frosinone e Viterbo, nei giudizi promossi, rispettivamente, dalle Regioni Molise e Lazio nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; dalle Province di Isernia e Avellino, nei giudizi promossi, rispettivamente, dalle Regioni Molise e Campania nei confronti degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012; dal Comune di Mantova, nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia avverso l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale.

Pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale in materia (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), deve ritenersi inammissibile l'intervento, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di soggetti privi di potere legislativo.

5.– Prima di esaminare il merito delle singole censure, questa Corte è chiamata a risolvere alcune questioni preliminari.

5.1.– Innanzitutto, deve essere esclusa la fondatezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui i ricorsi dovrebbero essere dichiarati inammissibili in quanto le Regioni non sarebbero legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che «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» (ex plurimis, sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

5.2.– In secondo luogo, le istanze di sospensione delle norme impugnate, proposte da alcune Regioni ricorrenti ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, devono essere dichiarate assorbite dalla decisione del merito della questione (ex plurimis, sentenze n. 121 e n. 46 del 2013).

Peraltro, lo stesso legislatore statale ha disposto la sospensione dell'applicazione di gran parte delle norme impugnate fino al 31 dicembre 2013.

5.3.– Da ultimo, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nei giudizi promossi dalle Regioni Veneto (reg. ric. 29 del 2012) e Campania (reg. ric. 46 del 2012), e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. 50 del 2012), in quanto depositati oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente (tra le più recenti, sentenze n. 299 e n. 297 del 2012, ordinanza n. 61 del 2013).

6.– Nel merito, è necessario premettere che non tutte le questioni promosse nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 investono norme relative alla cosiddetta riforma delle Province. In particolare, fra i numerosi commi del citato art. 23 posti ad oggetto delle censure regionali, sono compresi i commi 4, 21 e 22, che recano statuizioni non attinenti alla materia indicata.

Per ragioni di ordine sistematico, l'esame delle censure deve muovere da quelle relative ai suddetti commi 4, 21 e 22.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

7.1.– Il censurato comma 4 introduce il comma 3-bis all'art. 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), che prevede l'obbligo – per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti – di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza.

Il comma 4 è impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale ritiene che la norma non si applichi alle Regioni speciali e quindi promuove in via di mero subordine la questione di legittimità costituzionale per violazione delle proprie competenze in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale (artt. 4, primo comma, n. 1-bis, 51 e 54 della legge cost. n. 1 del 1963 e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997).

La difesa regionale esclude l'applicabilità della norma in questione alle Regioni speciali facendo rilevare che l'art. 4 del d.lgs. 163 del 2006 (collocato fra le prime disposizioni del codice dei contratti pubblici), stabilisce, al comma 5, che le «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

Dalle norme del codice nascerebbe dunque un obbligo di adeguamento per le Regioni speciali e non una immediata cogenza delle norme ivi contenute.

Nelle more dell'odierno giudizio è intervenuto l'art. 1 del d.l. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che attenua la portata del comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006 (introdotto dal censurato comma 4 dell'art. 23), aggiungendovi il seguente periodo: «In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207».

7.2.– Questa Corte ritiene condivisibile l'interpretazione, sopra illustrata, proposta in via principale dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: infatti, alla luce del combinato disposto dell'art. 4, comma 5, e dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006 (come modificato dalla norma impugnata), deve escludersi l'applicabilità di quest'ultima norma alle Regioni a statuto

speciale.

Di conseguenza, la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011 è inammissibile.

Il comma 21 stabilisce che «I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa». La norma è impugnata dalle Regioni Piemonte e Molise nonché dalla Regione autonoma Sardegna, ma nessuna delle ricorrenti formula censure specifiche, limitandosi tutte ad inserire il comma in oggetto nel novero delle disposizioni impugnate, senza argomentare sulle ragioni della sua illegittimità costituzionale.

Per le ragioni anzidette le questioni, genericamente proposte nei confronti del comma 21, devono essere dichiarate inammissibili per carenza di motivazione.

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

Il comma 22 dispone che «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni».

L'art. 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), a sua volta, prevede che, «al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», i Comuni devono, tra l'altro, disporre la «soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il comma 22 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 è impugnato dalle sole Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia. La Sardegna formula una indistinta censura per tutti i commi da 14 a 22; la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Friuli-Venezia Giulia, invece, formulano censure specifiche nei confronti della norma in questione.

Le Regioni sopra indicate lamentano la lesione delle attribuzioni loro conferite sia dagli statuti speciali sia dalla Costituzione. Anche a questo proposito, in realtà, le ricorrenti sostengono, in via principale, che la norma non si applica alle Regioni speciali e, solo in subordine, argomentano l'illegittimità costituzionale della stessa sull'assunto che si tratterebbe di «qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione», la cui gestione ricade per intero sulle finanze delle Regioni.

In particolare, sono richiamate le recenti sentenze n. 215, n. 173 e n. 151 del 2012, con le quali questa Corte ha escluso l'applicabilità dei vincoli di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, alle Regioni speciali che – ai sensi dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2011» –

concordano con lo Stato le modalità del loro concorso agli obiettivi della finanza pubblica.

Tale lettura del dato normativo censurato deve essere ribadita nel presente giudizio. La questione promossa deve essere, quindi, dichiarata non fondata, in quanto il comma 22 non si applica alle Regioni speciali.

10.– Come si è già detto, il nucleo principale delle questioni promosse riguarda la normativa recante la cosiddetta riforma delle Province. Si tratta, in particolare, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

Al riguardo, è necessario ricostruire preliminarmente l'evoluzione della disciplina in materia.

Con l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011 – oggetto delle impugnative proposte con i ricorsi nn. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47 e 50 del 2012 – il legislatore ha, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale).

Con l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012 – oggetto delle impugnative proposte con i ricorsi nn. 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169 del 2012, in qualche caso congiuntamente all'art. 18 – il legislatore ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ha nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) ed ha tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, poi, prevede la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso art. 18 disciplina, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

Con la delibera del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 sono stati dettati i criteri per il riordino delle Province a norma dell'art. 17, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), che però non è stato convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Da ultimo, l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013) ha sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate. In particolare, è stata disposta: la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; la sostituzione, al citato art. 23, comma 16, delle parole «31 dicembre 2012» con le seguenti «31 dicembre 2013»; la sostituzione, all'art. 17, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, delle parole «entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» con le seguenti «entro il 31 dicembre 2013»; la sostituzione, all'art. 17, comma 10, del d.l. n. 95 del 2012, delle parole «all'esito della procedura di riordino» con le seguenti «in attesa del riordino, in via transitoria»; la

sospensione, fino al 31 dicembre 2013, dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Si è previsto inoltre che «Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».

11.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, si deve osservare che la questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 77 Cost. nei confronti dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, precede logicamente le altre e deve essere pertanto esaminata per prima.

11.1.– In via preliminare, deve rilevarsi che il parametro dell'art. 77 Cost., pur essendo indicato negli atti introduttivi dei giudizi, non sempre è espressamente individuato nelle relative delibere delle Giunte regionali.

Quanto ai ricorsi che hanno ad oggetto l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, il citato parametro è evocato dalle Regioni Piemonte, Molise, Lazio e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ma non risulta indicato nelle delibere delle Giunte regionali del Molise e del Friuli-Venezia Giulia.

Quanto al secondo blocco di impugnative, aventi ad oggetto gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, il parametro costituzionale di cui all'art. 77 Cost. è evocato in tutti i ricorsi – tranne che in quello della Regione autonoma Sardegna – con riferimento sia all'art. 17 sia all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012. Lo stesso parametro non è però indicato nella delibera della Giunta regionale del Molise.

Al riguardo, questa Corte – anche sulla base di quanto prescritto dall'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui deve essere oggetto della previa deliberazione della Giunta regionale la «questione di legittimità costituzionale» e non le sole disposizioni da impugnare – ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra i parametri ivi indicati e quelli per i quali la Giunta regionale ne ha deliberato la proposizione (ex plurimis, sentenze n. 20 del 2013, n. 226 del 2012, n. 227 e n. 7 del 2011).

Né può valere l'inserimento, nella delibera della Giunta regionale, di una formula che rimetta al difensore incaricato il compito di individuare i parametri asseritamente violati (come avvenuto nel ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Deve pertanto essere esclusa l'ammissibilità delle censure prospettate, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Molise in entrambi i ricorsi promossi (reg. ricc. n. 32 e n. 133 del 2012) e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nel ricorso avverso l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 (reg. ric. n. 50 del 2012).

Da quanto detto consegue che le residue questioni prospettate in riferimento all'art. 77 Cost. sono quelle promosse: dalle Regioni Piemonte e Lazio avverso l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 e dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte e Calabria, e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avverso gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012.

11.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità di tutte

le censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 77 Cost., in quanto quest'ultimo non sarebbe parametro attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte ammette, con giurisprudenza costante, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012).

Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenza n. 8 del 2013).

La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 199 del 2012).

11.3.– Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

Questa Corte deve quindi valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.l. n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle ricorrenti per violazione dell'art. 77 Cost., sono fondate nei termini di seguito specificati.

12.1.– Si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei princìpi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che 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., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede 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.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

12.2.– Si deve ancora osservare che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione.

Sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse 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.

Emerge dalle precedenti considerazioni che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

Questa Corte ha ammesso che l'istituzione di una nuova Provincia possa essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché «gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata» (sentenza n. 347 del 1994).

In sostanza, secondo la pronuncia citata, l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono, in caso di delega legislativa, come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega. La stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell'art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere «il giorno stesso» dell'emanazione il disegno di legge di conversione. Non vi è spazio quindi perché si possa inserire l'iniziativa dei Comuni. Né quest'ultima potrebbe intervenire nel corso dell'iter parlamentare di conversione; non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento "rinforzato".

Questa Corte ha riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 230 del 2001).

L’Avvocatura generale dello Stato sostiene che il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell’art. 133, primo comma, Cost.: quest’ultimo limiterebbe la sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali. Sarebbe impossibile, secondo la difesa statale, un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l’estrema difficoltà di coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani.

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 riordino circoscrizionale globale, giacché all’incompatibilità dell’atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province. Per quest’ultimo profilo valgono le considerazioni già sviluppate nel paragrafo 12.1.

13.– Parimenti illegittimo deve essere dichiarato il comma 20-bis dell’art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, le cui censure meritano autonoma trattazione.

Il citato comma 20-bis è impugnato nella parte in cui obbliga le Regioni speciali ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011.

Siffatta norma è censurata, congiuntamente ai commi da 14 a 20, dalle Regioni Piemonte e Molise, e dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

Quanto all’impugnativa promossa dalle Regioni Piemonte e Molise, le relative questioni risultano all’evidenza inammissibili, stante l’assoluta carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare una norma non applicabile nei loro confronti.

Per contro, si è già visto che la violazione dell’art. 77 Cost. è stata prospettata soltanto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e che la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile in quanto non menzionata nella delibera della Giunta regionale. Residuano, pertanto, avverso il comma 20-bis, le sole questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento ai parametri statutari.

Nondimeno, l’illegittimità costituzionale dei commi da 14 a 20 dell’art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 non può che comportare, in via consequenziale, l’illegittimità anche del comma 20-bis, che pone un obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione.

In definitiva, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell’art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011.

14.– Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull’impugnazione delle altre disposizioni

contenute nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, nonché all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) – dalle Regioni Piemonte e Molise, e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni) – dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. – dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 2 LUGLIO 2013

ORDINANZA

Ritenuto che la Provincia di Isernia ha depositato atti di intervento nei giudizi promossi dalla Regione Molise (Reg. ric. n. 32 e n. 133 del 2012) avverso i commi da 14 a 21 dell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e l'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime;

che le Province di Latina, Frosinone e Viterbo, e l'Unione delle Province d'Italia hanno depositato atti di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Lazio (Reg. ric. n. 44 del 2012) avverso i commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime;

che la Provincia di Avellino ha depositato atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania (Reg. ric. n. 153 del 2012) avverso l'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, e l'art. 18, commi 1, 2, 2-bis, 7-bis, 9, lettere c) e d), del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime;

che il Comune di Mantova ha depositato atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia (Reg. ric. n. 154 del 2012) avverso l'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime.

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale;

che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dalle Province di Isernia, Latina, Frosinone, Viterbo e Avellino, dal Comune di Mantova e dall'Unione delle Province d'Italia nei giudizi promossi dalle Regioni Molise, Lazio, Campania e Lombardia.

F.to: Franco GALLO, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.