

■ **N. 24 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE** 14 febbraio 2012 .

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 (della Regione Lombardia). Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attivita' dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Soppressione della Giunta provinciale - Riduzione dei componenti del Consiglio provinciale ad un massimo di dieci - Previsione che gli stessi non siano eletti direttamente, bensì dagli organi elettivi dei Comuni del territorio provinciale, e che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i suoi membri - Rinvio a successiva legge statale della determinazione delle modalita' di elezione - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Alterazione mediante decreto-legge del sistema delle autonomie locali risultante dal novellato Titolo V della Costituzione - Irragionevolezza, arbitrarietà, incongruita', non pertinenza dell'intervento legislativo - Difetto di proporzionalità e adeguatezza delle disposizioni censurate rispetto al dichiarato fine di riduzione dei costi del sistema - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio autonomistico e del carattere democratico dell'ente territoriale - Lesione dell'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria costituzionalmente garantita alle Province - Contrasto con la riserva alle Province di funzioni proprie e con la potestà regolamentare provinciale in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni stesse - Violazione della potestà regionale di allocare funzioni amministrative e risorse finanziarie nelle materie di propria pertinenza - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della procedura di revisione costituzionale richiesta dalla trasformazione delle Province - Violazione diretta del divieto di modificare la Costituzione con legge ordinaria. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20. - Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma secondo, e 138. (GU n. 11 del 14-3-2012)

Ricorso della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, On. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 1X/2953 del 212/2012, giusta procura a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Roma, Via di Porta Pinciana, n. 6 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 276/L alla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011 - Serie generale, per violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 138, della Costituzione.

Fatto

Con il decreto-legge n. 201/2011 il Governo ha approntato una serie di misure volte essenzialmente a contenere la spesa pubblica, nell'intento di porre le premesse per la stabilizzazione finanziaria ed al fine di risanare i conti pubblici del Paese, anche in relazione alla difficile situazione di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati e con l'obiettivo di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea. Il decreto-legge n. 201/2011 si presenta come un provvedimento assai articolato, che consta di un totale di 50 articoli, ripartiti in quattro Titoli. Il Titolo I contiene norme per lo sviluppo e l'equità; il Titolo II si occupa del rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale; il Titolo III (a sua volta articolato nei Capi I-VIII) tratta del consolidamento dei conti pubblici; il Titolo IV contiene, infine, disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

L'art. 23 è compreso nel Capo III del Titolo III, rubricato «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati», e tratta, nello specifico, della riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province; i commi da 14 a 20-bis, in particolare, ridisegnano l'assetto dell'ente provincia all'interno dell'ordinamento italiano, intervenendo tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo degli organi di governo.

Nel dettaglio, i commi 14, 18 e 19 affrontano la tematica inerente le funzioni provinciali, stabilendo che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo (l'aggettivo "politico", presente nel testo originario, è stato eliminato in sede di conversione del decreto-legge) e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14). Le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, a norma del comma 18, dovranno essere trasferite, con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze, ai Comuni entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni, lo Stato provvederà in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, con legge dello Stato. Ai sensi del comma 19, lo Stato e le Regioni dovranno provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni.

I commi 15, 16, 17 e 20 intervengono sugli organi di governo

delle Province, individuandoli esclusivamente nel Presidente della provincia e nel Consiglio provinciale, con eliminazione dunque della Giunta regionale (comma 15). Ne viene poi precisata la durata in carica in 5 anni. Il Consiglio provinciale sara' composto da non piu' di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia e, in base a quanto statuito nel comma 16, le modalita' di elezione, e dunque i criteri di elettorato attivo e passivo, saranno stabilite con legge dello Stato da approvare entro il 31 dicembre 2012; nella stessa legge verra' anche stabilito con quali modalita' il Consiglio provinciale provvedera' ad eleggere al proprio interno il Presidente (comma 17). Per quelle amministrazioni i cui organi elettivi scadono prima della fine di dicembre 2012, il comma 20 stabilisce che si applichi, fino al 31 marzo 2013, la previsione di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) (comma 20). Le Regioni a statuto speciale dovranno adeguare i propri Statuti alle previsioni di cui al decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore, con l'eccezione della Province autonome di Trento e Bolzano (comma 20-bis).

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertite con legge n. 214 del 2011, risultano gravemente lesive delle prerogative delle Autonomie locali e della Regione Lombardia, in quanto viziati da manifesta illegittimita' costituzionale per i seguenti motivi di

Diritto

1. - Premessa: ruolo e collocazione storico-istituzionale e costituzionale delle Province nell'ordinamento italiano.

Premessa.

Il tema della soppressione delle Province, o quanto meno del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, non e' certamente nuovo. Tutt'altro. Il destino di ente discusso, perennemente «morituro», ma sempre rimasto in vita, e' stato segnato fin dalla nascita della Repubblica, quando la Commissione dei Settantacinque si esprime nel senso del non riconoscimento alla Provincia della natura di ente autonomo, ed immediatamente dopo l'Assemblea in sede plenaria modifico' tale orientamento e si esprime nel senso del mantenimento dell'ente nel novero dei soggetti autonomi elencati in quello che diverra' l'art. 114 della Costituzione.

Anche negli anni successivi - e fino ad oggi - la Provincia e' stata fatta oggetto di proposte di eliminazione mai concretizzatesi in un iter legislativo compiuto. La «resistenza» dimostrata dall'ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione deve evidentemente trovare una spiegazione che non puo' essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello status quo. E' piuttosto nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la Provincia e' andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese che debbono rintracciarsi le motivazioni vere della sua persistente esistenza nell'ordinamento italiano.

Ereditata dal sistema francese, transitata per il tramite della legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la Provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i Comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, nella storia unitaria l'ambito territoriale provinciale ha sempre rappresentato, per tale motivo, il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuita' che non e' stata interrotta neppure dall'istituzione delle Regioni, le quali non hanno scalfito la forza

attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.

Sulla falsariga dell'amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di Commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse Regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. E anche la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l'adozione del livello geografico provinciale. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l'art. 2, comma 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta «prioritariamente» le province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

«Le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Anche se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali e' peraltro vero che anche il fatto artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono artificiali» (M.S. Giannini).

Anche in virtù di questo indiscusso ed indiscutibile ruolo nel sistema Paese, all'ente Provincia la Carta del 1948 ha riconosciuto - accanto alla definizione di circoscrizione di decentramento statale e regionale di cui all'art. 129 Cost. - anche la qualifica di ente autonomo, ai pari del Comune e delle Regioni.

Con la esplicitazione del principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5, la Costituzione ha riconosciuto a tale principio un ruolo caratterizzante l'ordinamento, attribuendo agli enti territoriali, quanto meno in via di principio, non solamente un ruolo di mero strumento di organizzazione statale. La collocazione di tale principio nella prima parte del testo costituzionale - collocazione che, e' bene ricordarlo, e' stata decisa solamente nella fase finale dei lavori dell'Assemblea costituente, poiché l'articolo nasceva invece come uno di quelli da porre nella parte dedicata alle autonomie locali - implica che esso fa parte di quei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e che pertanto la sua eliminazione non sarebbe, secondo alcuni, nella disponibilità neppure del revisore costituzionale.

E' nel Titolo V della Carta che l'art. 5 trova la sua piena esplicazione. Gli enti di cui all'art. 114 (anche nel testo originario) sono evidentemente espressione di quella autonomia riconosciuta e tutelata dall'art. 5; a dimostrarlo contribuiva peraltro la presenza della congiunzione «anche» nel testo del soppresso art. 129 Cost.: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Anche, ma non solo.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'ente Provincia, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto evidentemente un significato ancor più pregnante a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Cio' che emerge dall'impianto del Titolo V novellato e' un sistema istituzionale su più livelli, «costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente». In questo sistema interistituzionale «a rete», tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica che non e' più solamente prevista nella legge ordinaria, ma viene definitivamente sancita in Costituzione.

Se dunque, prima del 2001 alla Provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di «ente costituzionalmente rilevante», oggi la Provincia e' senza dubbio «ente costituzionale».

2. - Circa la legittimazione della Regione Lombardia a far valere l'illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, per la lesione della sfera di autonomia e di attribuzioni costituzionalmente riservata alle Province.

In via ulteriormente preliminare, per quanto occorrer possa, la Regione Lombardia intende brevemente soffermarsi sulla piena sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 23 del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, anche nella parte in cui tale impugnazione è volta a denunciare la grave lesione dell'autonomia e delle prerogative che la Costituzione attribuisce alle Province lombarde.

In ragione della preclusione agli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte costituzionale per l'invasione delle proprie competenze, si è tradizionalmente proposto che le Regioni potessero fare portatrici delle doglianze lamentate dagli enti territoriali autonomi presenti nel territorio regionale.

Tale conclusione ha trovato esplicita conferma nella legge n. 131/2003, mediante la quale il legislatore ha provveduto all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle profonde modifiche apportate dalla L. cost. n. 3/2001 al sistema di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, l'art. 9 di tale legge, nel modificare l'art. 32 della legge n. 87/1953, ha previsto espressamente che la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale di disposizioni statali possa avvenire «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali».

Peraltro, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare come la proposizione di un ricorso da parte di una Regione nell'interesse degli enti locali ricompresi nel territorio della prima non è necessariamente subordinata alla condizione che la lesione delle prerogative di questi ultimi riverberi in un'illegittima invasione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

In tal senso si è pronunciata, in maniera chiara, la sentenza n. 298 del 2009. In tale occasione, infatti, il giudice costituzionale ha ritenuto infondata l'eccezione mediante la quale l'Avvocatura statale affermava che la Regione non fosse legittimata ad agire, facendo la stessa valere un pregiudizio dei Comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale. Nel rigettare la suddetta ricostruzione erariale, Codesta ecc.ma Corte ha osservato: «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. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un vulnus delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali».

Orbene, alla luce del quadro normativa e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge in maniera evidente come la Regione Lombardia sia pienamente titolare della legittimazione ad agire nel presente giudizio di costituzionalità. Tanto più che, proprio in riferimento

a tali ultimi profili di illegittimità della norma impugnata, il presente giudizio è stato instaurato su espressa richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lombardia, formulata alla Giunta regionale con delibera del 23 gennaio 2012, n. 2 che si deposita agli atti.

In realtà, come si vedrà esplicitamente più avanti (sub paragrafo 5), la proposta revisione dell'ordinamento provinciale incide direttamente sulle competenze regionali, giacché costringe la Regione a riorganizzare - per il tramite della propria potestà legislativa - l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale: con diretta violazione degli articoli 117, 118 e 119 Cost. Questo vale anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 120 Cost. attraverso la illegittima previsione di un anomalo potere sostitutivo nei confronti della Regione, non previsto dalla Costituzione.

Di conseguenza, ogni eventuale eccezione avversa in merito non potrà che essere rigettata in quanto destituita di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto.

3. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 3 Cost., anche in riferimento agli articoli 1, 5 e 138, sotto il profilo della irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo.

In primo luogo, non è possibile non evidenziare come le norme oggi impugnate siano gravemente viziate da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza e in violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché in riferimento agli articoli 1, 5 e 138 della Costituzione.

Come esposto nella parte in fatto, l'art. 23, che, secondo la sua epigrafe, introduce norme relative alla «Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e Province», opera invero - con i commi dal 14 al 20 qui impugnati - un radicale intervento che incide in profondità sull'assetto istituzionale delle Province, con misure che colpiscono funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle stesse, alterando completamente la fisionomia del sistema delle Autonomie locali.

Si tratta:

- a) della soppressione della Giunta provinciale (comma 15);
- b) della limitazione ad un massimo di 10 componenti del Consiglio provinciale, oltre al Presidente della Provincia, eletti, i primi dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, il secondo tra i componenti del Consiglio provinciale, in base a modalità la cui definizione è rinviata a successiva legge dello Stato da emanare entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17);
- c) della limitazione delle funzioni provinciali esclusivamente a quelle «di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14).

In aggiunta a ciò, viene imposto alle Regioni di provvedere (entro il 31 dicembre 2012) al trasferimento ai Comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) delle funzioni provinciali, con previsione, in caso di inadempimento, di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

A chiudere un siffatto quadro, si rinviene infine, per gli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012, la previsione dell'applicazione del «commissariamento», di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267/00, sino al 31 marzo 2013.

I sintetizzati interventi colpiscono quindi in modo diretto il sistema provinciale, intervenendo sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni delle Province. In particolare, i commi dal 14 al 20, qui impugnati, determinano la drastica riduzione degli amministratori, l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette e il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

Le impugate disposizioni rendono poi necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i Comuni, sia verso la Regione. Dovranno infine essere definite nuove modalita' di elezione degli organi rappresentativi. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilita' costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalita' rispetto agli obiettivi da perseguire. E' tanto piu' irragionevole perche' operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge. Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Si vuole qui richiamare l'attenzione di codesta ecc.ma Corte su taluni macroscopici aspetti di incongruita' e irragionevolezza che la normativa impugnata presenta.

3.1. Nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente verra' spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Il dato e' talmente macroscopico ed evidente da essere stato evidenziato gia' nella Relazione tecnica al testo del decreto-legge, la quale ha chiarito, commentando le disposizioni di cui ai commi 1420, che «Considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)».

Prosegue poi la relazione tecnica: Per quanto attiene i c.d. «costi della politica» che - da dati SIOPE - ammontano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovra' essere assicurato un supporto di segreteria, come previsto dal comma 19.

Il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame - 65 milioni di euro lordi - e' destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verra' registrato a consuntivo».

Il sistema risultante dagli impugnati commi, inoltre, non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operativita' degli organi della provincia di cui al comma 19). Inoltre, la portata della trasformazione determinata dalle norme impugate non puo' che implicare un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili: si pensi - per evidenziarne uno tra i piu' rilevanti e del tutto sottaciuti dal riforma - al profilo, che assumera' toni necessariamente problematici, del trasferimento del personale nei ruoli regionali.

L'insorgenza certa di tali criticita', connessa all'immediata operativita' della norme impugate, certamente contraddice frontalmente la ratio ispiratrice dell'art. 23.

3.2. Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in

questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste».

Le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della Provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste. Nessun indicatore obiettivo di performance negativa è stato evidenziato ed utilizzato a giustificazione delle misure oggetto della presente impugnativa.

Orbene, pur tralasciando il tema della rappresentanza democratica in ambito provinciale, nessuno può ragionevolmente revocare in dubbio che un livello amministrativo intermedio fra Regione e comuni sia necessario, almeno in ordine ad alcuni temi che, esemplificativamente, possono essere individuati nei temi del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della formazione professionale, della gestione della rete stradale e infrastrutturale, del servizio di trasporto locale, della gestione dei servizi di scuola superiore, dei sistemi idrici, di raccolta dei rifiuti, di assistenza agli enti locali, del coordinamento delle forze di sicurezza e protezione civile.

In assenza di chiari dati empirici sui limiti gestionali delle province, si è deciso ora, in via generale, di modificare gli assetti organizzativi provinciali e di riallocare le funzioni ai Comuni o alla Regione, esponendosi, per i primi, ad evidenti limiti di capacità operativa in area vasta, e per la seconda, al rischio di «elefantiasi» dell'istituzione regionale che viene così risospinta verso una dimensione più orientata all'amministrazione che al governo.

3.3. In aggiunta a quanto sin qui evidenziato, valgano le ulteriori seguenti considerazioni: con il programmatico obiettivo di riduzione dei costi, si è in realtà posto mano ad una vera e propria trasformazione del sistema elettivo provinciale diretto, sostituendolo con un sistema di «secondo livello», che prevede inoltre la titolarità delle nomine in capo ai Comuni. Un siffatto sistema - ancora profondamente indefinito -, oltre ad evidenziare i gravi contrasti con le norme costituzionali che verranno affrontati infra, è destinato a produrre effetti negativi facilmente prevedibili.

Ed invero non sembrano essere presenti, soprattutto con riferimento ad un tessuto territoriale particolarmente frammentato, come è quello lombardo (all'interno del quale si annoverano 1544 comuni, il numero di comuni più elevato fra le regioni, valore che denota, inoltre, la ridottissima dimensione territoriale e demografica di molti di essi), le capacità tecniche, culturali e di know-how richieste per affrontare correttamente ed in modo efficiente i temi di area vasta.

1.4. Ma vi è di più: se l'obiettivo della riforma posta in essere con l'art. 23 mira ad un disegno complessivo di riforma dello Stato, nel senso della sua configurazione come apparato con costi ridotti, alta efficienza di funzionamento e maggiore prossimità ai cittadini, le sue misure si appalesano del tutto insufficienti ed inadeguate allo scopo, poiché attribuiscono gli effetti di una riforma sistemica ad una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le province quali enti autonomi ovvero le province quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche le province quali ambiti di articolazione periferica dello Stato.

L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso. Infatti, l'art. 23 non grava in alcun modo sul livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze

per i beni culturali).

Non e' possibile inoltre tacere che le norme qui impugnate non introducono nessun elemento di adattamento a contesti territoriali che presentano caratteristiche di profonda differenziazione sul territorio nazionale.

Inoltre, se, come suggerisce il tenore dell'intervento legislativo, si intendeva ripensare il modello di governo della Provincia, si sarebbe potuto attenuare il livello di «politicita'» degli organi provinciali intervenendo sulla elezione diretta del Presidente, senza compromettere, in modo cosi' profondo, la rappresentativita' democratica della stessa.

A titolo di mera ulteriore esemplificazione, e' stata del tutto omessa una qualsivoglia misura volta a regolare, in funzione delle finalita' di contenimento dei costi e di riequilibrio della finanza pubblica, la cruciale problematica della disciplina delle partecipazioni societarie delle province.

I gravi e numerosi problemi, di cui si e' qui fatto solo un rapido cenno, rendono palese l'incongruita', l'inadeguatezza e la piena insufficienza delle disposizioni di cui ai commi dal 14 al 20, dell'art. 23, qui impugnate, rispetto al conseguimento dell'obiettivo di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema.

Le norme qui indubbiamente, violando i principi consacrati dagli artt. 1, 5, 138 della Costituzione - sotto il profilo della violazione dell'unita' della Repubblica e del principio democratico, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, nonche' del procedimento di revisione della Costituzione - si pongono altresì in grave ed insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza.

Orbene, il principio della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalita' e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimita' costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potesta' legislativa regionale concorrente.

Secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma il sindacato di legittimita' costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalita' perseguite (cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2009, c.d.i. 4.2), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, ne' sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimita' costituzionale appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le ivi citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da codesta ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale e' legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalita'» (Corte cost. n. 345 del 2004).

Alla luce delle suesposte considerazioni e della giurisprudenza costituzionale evidente appare l'incongruenza, l'abnormita' e l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate rispetto ai fini enunciati di riduzione dei costi di funzionamento delle Province. Di talche' le disposizioni qui impugnate si pongono in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il sotteso principio costituzionale di ragionevolezza.

4. - Illegittimita' dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 114 Cost. sotto il profilo della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Province, anche in riferimento agli

artt. 1 e 5 Cost.

In via preliminare, occorre subito sottolineare quale sia l'impostazione sottesa al novellato Titolo V della Costituzione e quale sia, pertanto, la collocazione costituzionale delle Province. In particolare, secondo quanto sancito dall'art. 114, comma 1, Cost., le Province sono enti territoriali costitutivi della Repubblica, al pari dei Comuni, delle Città' metropolitane, delle Regioni e dello Stato. Il principio di equiordinazione che si deduce dal dettato costituzionale implica il superamento di qualsivoglia impostazione piramidale e la creazione di un sistema policentrico nel cui contesto gli enti territoriali - ivi comprese le Province, dunque - sono soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, ferma naturalmente la differenziazione delle funzioni svolte da ognuno dei soggetti.

L'art. 114, comma 2, completa e specifica il contenuto innovativo del comma 1, affermando che (anche) le Province «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione». Mentre, dunque, nel testo costituzionale previgente l'autonomia degli enti locali, pur costituzionalmente garantita, era tuttavia rimessa, per l'individuazione del suo concreto attuarsi, ad una legge generale della Repubblica (art. 128 Cost.), essa è ora garantita direttamente dalla Carta.

La Repubblica, nell'accezione benvenutiana di Stato-comunità, è dunque articolata e costituita, oltre che dalle formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 Cost., dalle comunità regionali e locali riconosciute e garantite dall'art. 5 Cost. E tanto l'art. 2 Cost. quanto l'art. 5 implicitamente rinviano al principio cardine contenuto nell'art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

A chiarire in maniere inequivoca il legame tra il principio di sovranità di cui all'art. 1, il principio autonomistico, tutelato all'art. 5 Cost., e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è intervenuta la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che, nella sent. 106/2002, ha affermato che «Il nuovo Titolo V - con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

Stante questo quadro di riferimento, l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, lede chiaramente l'autonomia, costituzionalmente garantita, delle Province.

In primo luogo in quanto il legislatore statale ha inteso trasformare l'ente, riducendone le funzioni al solo «indirizzo e coordinamento» (comma 14), disconoscendo così la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incompressibile, se non mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri e di competenze. In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive

competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, palesemente si pone in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle Province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Il principio autonomistico porta con sé il principio democratico; e pertanto, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di Comuni e Province, lo Stato non può incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale.

5. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione 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 al necessario intervento legislativo regionale per la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale.

5.1. L'impugnato art. 23 risulta, altresì, gravemente illegittimo per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», il comma 14 dell'articolo censurato prevede espressamente che alla Provincia spettano «esclusivamente» le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati dal legislatore statale o regionale di volta in volta competente. A norma del successivo comma 18, lo Stato e le Regioni provvedono secondo le rispettive competenze in relazione alle residue funzioni, ad oggi conferite alle Province, mediante trasferimento ai Comuni ovvero acquisizione da parte delle Regioni ove se ne renda necessario un esercizio unitario.

Dall'esame delle disposizioni appena menzionate, non v'è chi non veda come la limitazione delle funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni - per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime - si traduce nella sostanziale spoliazione a danno delle Province di funzioni che sono conferite alle stesse direttamente dalla Costituzione.

A tal proposito, sia consentito rammentare come l'art. 114 Cost. sancisca chiaramente che le Province - insieme a Comuni, Città metropolitane e Regioni - sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tali principi vanno rinvenuti, in primo luogo, nel comma 6 dell'art. 117, a norma del quale viene riconosciuta alle Province la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Ancora, con precipuo riferimento alle competenze di carattere amministrativo, l'art. 118, comma 2, Cost., prevede espressamente che le Province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In ultimo, dal punto di vista prettamente finanziario, le Province dispongono di un'autonomia di entrata e di spesa, godendo di risorse - derivanti anche dall'imposizione ed applicazione di tributi ed entrate propri - che devono essere idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.).

L'analisi delle disposizioni sopra menzionate palesa come le Province appaiano titolari di un fascio di funzioni amministrative proprie (su cui esercitano potestà regolamentare e per le quali godono di risorse finanziarie), la cui indefettibilità è sancita direttamente in Costituzione, pur nella necessità della concreta individuazione da parte della legge. In particolare, come si desume

agevolmente dalla formulazione del citato art. 118, comma 2, Cost., alla Provincia spettano funzioni proprie, ossia ontologicamente connaturate all'autonomia costituzionale di tale ente, prima e a prescindere da quelle conferite dal legislatore statale ovvero regionale sulla base delle rispettive competenze.

Cio', del resto, ha trovato una conferma espressa anche nell'ambito della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. In particolare, trovandosi a dover giudicare della legittimità di una normativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e, in particolare, delle Province, il giudice costituzionale ha chiaramente riconosciuto la «esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.» (Corte cost., sent. n. 238 del 2007, ripresa dalla successiva sent. n. 286 del 2007).

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, emerge allora nitidamente come la drastica riduzione delle funzioni provinciali e la loro limitazione alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni siano manifestamente incompatibili con le attribuzioni spettante alle Province, così come delineata dalla Costituzione. L'intervento normativo censurato, infatti, impinge illegittimamente nella sfera di autonomia provinciale, in palese violazione delle previsioni di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche sotto tale profilo, l'impugnato art. 23 appare palesemente incostituzionale.

Del resto, l'invocazione dell'art. 117, comma 2, lett. p, (ai sensi del quale spetta allo Stato l'individuazione di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) al fine di dare copertura alle norme qui impugnate determinerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini della norma stessa, la cui ratio non può che essere rinvenuta nella garanzia dell'assetto autonomistico che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso vivo ed effettivo.

5.2. Sotto diverso profilo, l'articolo oggetto della presente questione di costituzionalità risulta illegittimo anche in relazione alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove impone a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce oggi alle Province. Tale necessaria riallocazione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che gli effetti dell'art. 23 qui impugnato non determinano la soppressione assoluta delle province, le quali, ancorché depotenziate e defunzionalizzate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento, seppur con una configurazione profondamente alterata. E allora: se le province continuano ad essere esistenti, perché le Regioni non possono autonomamente decidere se attribuire ad esse funzioni regionali?

In tal senso, sia consentito ribadire nuovamente che è lo stesso art. 118 Cost. a riconoscere in capo alle Regioni il potere di conferire l'esercizio delle funzioni di propria competenza agli enti locali ritenuti più idonei ad esercitarle sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non potrebbe certo invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti.

Pertanto, è opportuno osservare che, nell'interpretare il

rapporto tra le rinnovate potesta' legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla L.cost. n. 3/2001 e l'art. 118 Cost., il giudice costituzionale ha chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sara' sempre la legge statale o regionale. In relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent, n. 43 del 2004).

Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non e' revocabile in dubbio come la competenza della Regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Orbene, con riferimento al caso di specie, e' evidente come il comma 18 dell'articolo censurato, nel prevedere che entro il 31 dicembre 2012 il legislatore regionale, per quanto di propria spettanza, trasferisce ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, si traduce in un'illegittima invasione delle attribuzioni delle Regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo piu' idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale invasione si rivela tanto piu' grave e manifesta se solo si considera che - come si vedra' meglio infra - la disposizione interessata prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale - per giunta di carattere legislativo - in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale.

Ad ulteriore riprova della manifesta illegittimita' delle previsioni censurate, deve osservarsi come le stesse non si preoccupino minimamente di definire cosa debba intendersi per «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attivita' comunali, senza che, pertanto, possano individuarsi con certezza le funzioni residue oggetto di riallocazione da parte di Stato e Regioni sulla base delle rispettive competenze.

Alla luce di quanto sopra osservato, non pare revocabile in dubbio il grave vulnus arrecato dalle disposizioni impugnate alla sfera di competenze regionali. Anche sotto tale profilo, pertanto, si impone la declaratoria di illegittimita' costituzionale dell'art. 23. 6. - Illegittimita' dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella parte in cui introduce una fattispecie di potere sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti, nonche' per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 23, al suo comma 18, secondo capoverso, prevede che «in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Si tratta quindi della previsione di una fattispecie di potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione che, alla data indicata del 31 dicembre 2012, non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle Province. Il comma descrive un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione a) che dovrebbe attivarsi in mancanza della legge regionale di riallocazione ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, b) attuato con «legge dello Stato».

Orbene, tali previsioni contrastano con l'art. 120 comma 2 Cost., ponendosi al di fuori dei casi in esso previsti.

La norma costituzionale infatti («Il Governo puo' sostituirsi a

organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione») individua, quali ipotesi idonee a giustificare un intervento sostitutivo del Governo:

il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;

il caso in cui l'attività sostitutiva è richiesta dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, con una particolare ed espressa previsione del caso in cui l'intervento sia richiesto al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La norma impugnata amplia il numero tassativo dei casi in cui la Costituzione autorizza il governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle Regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale.

In primo luogo va precisato che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha affermato, con riguardo alle clausole dell'unità giuridica e dell'unità economica, che «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Tuttavia, nella medesima pronuncia, tratteggiando i caratteri essenziali del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., ha precisato che, se è vero che la norma tende ad assicurare «comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato», certamente gli interventi governativi da essa previsti hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» come risulta, tra l'altro «dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità», che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Orbene, alla stregua delle impuginate disposizioni, un tema dalle evidenti connotazioni costituzionali, che incide sull'architettura del sistema delle autonomie locali, viene disciplinato mediante decreto-legge e attuato ricorrendo alla «minaccia» dell'esercizio di un improprio potere sostitutivo.

Codesta ecc.ma Corte ha richiamato condizioni e limiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (ritenendo peraltro gli stessi validi in senso generale, e quindi anche con riferimento a meccanismi sostitutivi previsti da legge regionale in caso di inadempimento dei comuni nell'esercizio di funzioni amministrative proprie), precisando, tra l'altro, che:

«le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità" dell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)"

(sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e cioè affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Ha inoltre ribadito l'inderogabile necessità che la legge appresti «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, dunque, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in tema di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni e della connessa nomina di commissario ad acta da parte del Governo, ha sempre ribadito che la disciplina delle ipotesi di surrogazione statale nei confronti degli enti territoriali deve assicurare a questi ultimi idonee garanzie partecipative, in coerenza con il fondamentale principio di leale collaborazione che deve sempre informare i rapporti tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (in tal senso, ex multis, Corte cost., sentt. n. 2 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 240 del 2004).

Con riferimento alla disposizione oggetto del presente giudizio di costituzionalità, nessuna garanzia è stata prevista a tutela dell'autonomia regionale costituzionalmente prevista dal momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene garantito alcun coinvolgimento della Regione.

L'art. 23, comma 18, inoltre fa riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ricorrendo a «legge dello Stato». La previsione determina una palese violazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative, prevedendo una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali.

A tal riguardo, si ricorda che, con la sentenza n. 361 del 2010, codesta ecc.ma Corte, nel diverso caso relativo ad un atto, approvato dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di Commissario governativo ad acta, «denominato» legge regionale, ma privo dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuto atto legislativo, ha in primo luogo precisato che: «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Ha inoltre affermato, pur se in via dubitativa e senza esprimersi sulla legittimità di una tale ricostruzione, che una interpretazione dell'art. 120, comma 2, Cost. tesa a «legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali ... tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.» costituisce, in ogni caso, deroga eccezionale «al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni» (Corte cost., n. 361 del 2010). Deve tuttavia aggiungersi come, con ogni evidenza, la decretazione d'urgenza, sottesa all'esercizio di poteri normativi da parte del Governo, non sembra potersi temperare con il principio di leale collaborazione, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, imposto dall'art. 120 della Costituzione.

7. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 138 Cost., in relazione alla mancata osservanza della procedura di revisione della Costituzione richiesta dalla trasformazione delle Province

Ad ulteriore rafforzamento della palese illegittimità costituzionale delle norme oggetto della presente impugnazione e' doveroso richiamare anche la violazione dell'art. 138 Cost.

7.1. L'intervento legislativo in esame si pone in contrasto con uno dei tratti caratterizzanti la nostra Costituzione, ovvero la rigidità della stessa che, secondo l'insegnamento più autorevole e tradizionale, «si traduce nel divieto di modificare la Costituzione se non in date forme e procedure rigorose» (così già M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano 1953, 55).

Cio' significa che ogni eventuale modifica del dettato costituzionale va introdotta esclusivamente attraverso il ricorso a norme di pari forza, vale a dire costituzionale, e dunque alla relativa procedura per esse prevista dall'art. 138 Cost.

Ed invece le previsioni norme dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 sono norme che, svuotando alcuni organi, il ruolo e le funzioni delle Province, comprimono al massimo (di fatto lo «elimano») un ente che i Costituenti riconobbero funzionale all'attuazione dei principi di autonomia e pluralismo della Repubblica (artt. 1, 5, 114), la cui dimensione costituzionale ha trovato conferma nel nuovo art. 114 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La tutela degli enti territoriali ha trovato ampio spazio nella giurisprudenza di questa Corte: il principio ex art. 133, comma 2, della partecipazione delle comunità locali alle decisioni fondamentali che le riguardano e' stato visto dalla Corte come garanzia a tutela dell'autonomia degli enti minori per evitare che altri enti (le Regioni) «possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate» (Corte cost., sent. nn. 279 del 1994 e 453 del 1989).

Il nuovo Titolo V, attuando definitivamente i principi già fissati agli artt. 1, 2, 3 e 5 della Costituzione, ha consacrato un assetto costituzionale «pervaso da pluralismo istituzionale» (Corte cost., sent. n. 303 del 2003) dando vita ad un fitto reticolato di soggetti istituzionali, Comuni, Province (ma anche Città metropolitane), Regioni, Stato che interagiscono tra loro nel rispetto delle reciproche autonomie e raccogliendo la pluralità delle istanze disseminate nelle diverse realtà territoriali.

7.1.1. Se già pensare anche solo di «aggiustare» questo assetto essenziale del nostro ordinamento costituzionale attraverso un procedimento di revisione costituzionale va incontro a taluni limiti (si vedano gli insegnamenti della storica pronuncia n. 1146 del 1988), metterlo in pratica, con esiti di stravolgimento vero e proprio, affidandosi addirittura alla mera legge ordinaria, e' del tutto incostituzionale.

Una risalente dottrina aveva evidenziato come una legge ordinaria che volesse modificare la Costituzione «non tanto sarebbe incostituzionale per il contrasto con un precetto della Costituzione relativo alle leggi ordinarie, quanto sarebbe inefficace perché la legge ordinaria non ha la forza sufficiente per privare di forza ed efficacia la Costituzione» (C. Esposito, *La Costituzione italiana*, 1954, 203).

Le norme de qua, al contrario, vorrebbero invece produrre, in maniera del tutto illegittima, proprio questo effetto.

Eppure questa ecc.ma Corte ha chiaramente affermato - ribadendo ruoli e specifiche modalità - che il potere di revisione, proprio in

ragione della funzione che assolve, e' rimesso in prima istanza all'organo rappresentativo, ma sempre e solo nel rispetto della peculiare ed unica procedura ex art. 138. (Corte cost., sent. n. 496 del 2000).

7.2. Sulla specifica questione - dibattuta in dottrina - in ordine alla invocabilita' dell'art. 138 Cost. quale parametro alla stregua del quale giudicare sulla legittimita' costituzionale di una legge, questa difesa intende svolgere due ordini di considerazioni.

7.2.1. La prima: il dibattito richiamato si era sviluppato sulla circostanza per cui mai, nel corso di una storia ultracinquantennale, codesta ecc.ma Corte aveva pronunciato dichiarazioni di incostituzionalita' di norme di legge in riferimento all'art. 138 Cost.

Eppure, recentissimamente, in riferimento alle note vicende dei c.d. «lodi» e quindi alle prerogative delle alte cariche dello Stato, qualcosa, e non poco, in tal senso e' cambiato.

Nella sentenza n. 262 del 2009, affrontando il rilievo delle suddette prerogative rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, si legge che «la complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non e' consentito al legislatore ordinario alterare ne' in peius ne' in melius.» Da qui si ribadisce il principio secondo cui «il legislatore ordinario, in tema di prerogative (e cioe' di immunita' intese in senso ampio), puo' intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato».

In questa occasione, per la prima volta, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimita' di una norma invocando una norma sostanziale (nello specifico l'art. 3 Cost.) «in combinato disposto con l'art. 138».

Nella successiva sentenza n. 23 del 2011, la dichiarazione di illegittimita' costituzionale delle norme sul c.d. «legittimo impedimento» non e' stata piu' solo in riferimento al «combinato disposto degli artt. 3 e 138», ma agli «artt. 3 e 138»: in altri termini, quest'ultimo parametro e' stato assunto in maniera distinta ed autonoma dal primo. Infatti, nella norma introdotta con legge ordinaria (la n. 51 del 2010) la Corte ha ravvisato elementi che «rappresentano tuttavia una alterazione, e non gia' una integrazione o applicazione, della disciplina dell'istituto generale di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen. Si tratta, pertanto, di una disposizione derogatoria del regime processuale comune, che introduce una prerogativa in favore del titolare della carica, in di poteri e di competenze con gli artt. 3 e 138 Cost.».

La sent. n. 23 del 2011 potrebbe allora intendersi come sviluppo e rafforzamento di quanto detto nella sent. n. 262 del 2009 proprio per questa sorta di «promozione» dell'articolo 138 Cost. o, se si preferisce, di sua emancipazione ad un ruolo non piu' «minore», bensì a quello di parametro di legittimita' costituzionale autonomo ed indipendente.

Sembra dunque essersi aperta la strada - grazie proprio al contributo di codesta ecc.ma Corte - percorrendo la quale si possa giungere a dichiarare l'incostituzionalita' di un legge ordinaria anche per violazione diretta dell'art. 138 Cost.

7.2.2. Detto questo, la fattispecie odierna sembra essere diversa da quelle che hanno determinato le pronunce appena ricordate e, in un certo senso, la violazione qui eccepita, ancor piu' evidente. Per le norme impugnate, infatti, non puo' parlarsi di mere modifiche o integrazioni del dettato costituzionale, giacche' il legislatore

ordinario ha di fatto tolto dalla Costituzione quanto in essa previsto. L'intervento legislativo mira in modo evidente a depotenziare la Provincia, privandola sostanzialmente del ruolo e delle funzioni che trovano espressa copertura nel dettato costituzionale.

L'assetto istituzionale della Repubblica non può essere ridiscusso da una legge ordinaria, perché la sua architettura complessiva trova disciplina esclusivamente in norme di rango costituzionale - vale a dire quelle sin qui citate nei precedenti motivi di impugnazione: artt. 114, 117, 118, 119 - inaccessibili alle fonti primarie. Pertanto, un intervento normativo come quello in esame deve essere dichiarato incostituzionale anche per diretta violazione dell'art. 138 Cost.