

20 LUGLIO 2016

La Corte e le province, tra
Costituzione vigente
e Costituzione riformata.
Note a margine delle sentt. 143 e
159/2016

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno



La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno

Nell'ambito della riforma costituzionale approvata dal Parlamento nella XVII legislatura, la materia degli enti locali è forse quella che presenta le novità meno rilevanti rispetto al quadro che, in materia, è andato delineandosi nell'ultimo biennio. Come noto, infatti, l'intervento più incisivo è quello che la riforma ottiene tramite la cancellazione del termine "provincia" dal testo costituzionale, operazione di ritaglio che dovrebbe condurre (ma il condizionale è d'obbligo) all'eliminazione dell'ente dall'ordinamento, obiettivo perseguito ormai da tempo. Le vicende che hanno interessato l'ente provincia a far data almeno dal 2012 sono note e non occorre ripercorrerle; basta solamente ricordare come il quadro normativo attuale sia il risultato di una sorta di dialogo tra il legislatore ordinario ed il giudice costituzionale: dapprima l'intervento con decreto legge è stato censurato con la sent. 220/2013; successivamente la legge 56/2014, nota come Legge Delrio, ha ottenuto un'abilitazione piena con la sent. 50/2015.

Pertanto, in occasione della prima pronuncia della Corte, i giudici hanno avuto modo di sottolineare come la legge costituzionale fosse necessaria nel caso in cui il fine da raggiungere fosse la soppressione di un ente previsto dall'art. 114 Cost. ovvero la sottrazione a quello stesso ente della garanzia costituzionale; e, di contro, in più di un comma della legge 56/2014 è stata introdotta la dicitura "in attesa della riforma costituzionale". L'intervento del legislatore costituzionale è dunque un esito del tutto previsto e rappresenta il naturale compimento di un disegno avviato da tempo.

Preso atto, dunque, della volontà di togliere all'ente provincia la copertura costituzionale, la riforma interviene, sì, sugli artt. 114, 117, comma 2, lettera p), 118 e 119 della Costituzione¹, ma in verità lascia anche una porta aperta inserendo all'art. 40, comma 4, rubricato "Norme finali", un

* Intervento al Convegno *Riformare la Costituzione: un confronto aperto*, tenutosi a Napoli il 30 maggio 2016.

¹ Per un commento sulle conseguenze dell'intervento riformatore, sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Il nuovo disegno del sistema locale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.



riferimento alla disciplina di non meglio identificati “enti di area vasta”², che potrebbe far rientrare dalla finestra ciò che si è fatto uscire dalla porta.

L’articolo in questione merita una riflessione adeguata, che tuttavia non potrà che muoversi, ad oggi, sul crinale delle ipotesi verisimili, senza poter giungere ad alcuna certezza. Troppe sono, infatti, le incognite circa la sua interpretazione e aperte le diverse strade attuative. C’è da capire, innanzitutto, che natura avrà questo ente di area vasta, se sarà necessario o facoltativo, chi e come lo finanzierà, che cosa si debba intendere per “profili ordinamentali generali”, assegnati alla legge statale, e “ulteriori disposizioni” di competenza regionale³.

Prima però di tentare di dare qualche risposta verosimile, deve registrarsi un’ulteriore tappa nella saga che racconta le vicissitudini istituzionali dell’ente provincia, un ultimo intervento della Corte costituzionale che lascia il commentatore interdetto, ma che segna – forse – la chiusura del cerchio circa la sorte dell’ente.

Ci si riferisce alla sent. 143 del 2016 con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso presentato dalla Regione Puglia che impugnava, tra gli altri, il comma 420 dell’art. 1 della Legge di Stabilità 2015. Tale pronuncia nella sua estrema sinteticità (che, visto il precedente della sent. 50/2015, evidentemente caratterizza il tema ed il relatore⁴), presenta taluni passaggi che non possono non essere rimarcati, rappresentando – a parere di chi scrive – una novità nell’argomentare della Corte. La sentenza va peraltro letta insieme alle altre pronunce che la Corte ha depositato nel mese di luglio 2016 – segnatamente la sent. 159/2016 e la sent. 176/2016 - che hanno avuto ad oggetto quel “pacchetto” di commi dell’articolo unico della legge 190/2014 che intervenivano in materia di province e città metropolitane⁵.

² Art. 40, comma 4: “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione”.

³ La dottrina si sta già interrogando sul punto; si vedano, tra gli altri, C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015; A. STERPA, *I poteri delle regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016; A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5/2016, M. DI FOLCO, *La riforma dell’area vasta (art. 114 Cost., art. 40, comma 4, l. cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016.

⁴ Parlava di “spartana laconicità” G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015.

⁵ Si tratta dei commi da 418 a 430 dell’articolo unico della legge 190/2014.



La lettura di queste pronunce offre lo spunto per trarre qualche breve considerazione in merito al passato (recente) e soprattutto al futuro (prossimo) dell'ente di area vasta nell'ordinamento italiano.

Ad oggi, l'ente provincia, costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. vigente, è regolamentato dalla legge 56/2014, meglio nota come Legge Delrio. Dando per conosciuta la genesi che ha condotto all'approvazione di tale importante provvedimento legislativo volto a disciplinare gli enti di area vasta nell'ordinamento italiano (ivi comprese, quindi, le Città metropolitane e le unioni e fusioni di Comuni)⁶, è bene ricordare come la legge stessa abbia previsto una importante fase attuativa all'esito della quale le Regioni avrebbero dovuto provvedere, ai sensi del comma 89 dell'articolo unico della legge, al riordino ed alla riallocazione delle funzioni provinciali non individuate dal comma 85 come fondamentali.

Tale processo attuativo⁷ si è regolarmente avviato, ma è stato ben presto segnato da un secondo intervento del legislatore statale che, con la legge 190/2014, ha drasticamente ridotto le risorse finanziarie destinate a province e città metropolitane, costringendo ad un evidente cambio di impostazione.

E' infatti convinzione di chi scrive che la legge Delrio non fosse, di per sé, troppo penalizzante nei confronti delle province e delle funzioni che ad esse potevano essere assegnate stante il tenore letterale del comma 89 che, facendo esplicito riferimento all'art. 118 Cost., manteneva fermo il principio di sussidiarietà verticale tra gli enti costitutivi della Repubblica.

In altri termini, nulla impediva alle Regioni di valutare – come infatti alcune in prima battuta hanno fatto⁸ – che il livello provinciale continuasse ad essere quello ottimale per la gestione di talune funzioni non fondamentali e che, pertanto, si potessero legittimamente assegnare alle province funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali.

⁶ Per una analisi della legge si vedano, tra gli altri, F. FABRIZZI, G. M. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014.

⁷ Non ci si può soffermare in questa sede sull'analisi delle leggi regionali; una ricognizione aggiornata al febbraio 2016 si trova nel documento elaborato dal Servizio giuridico istituzionale del Consiglio regionale del Lazio, intitolato *L'attuazione della Legge Delrio (56/2014). Focus sulle leggi regionali*, consultabile sul sito www.consiglio.regionale.lazio.it.

⁸ Vedi, ad esempio, la legge regionale della Lombardia n. 19/2015 o la legge regionale del Piemonte n. 23/2015 o ancora la legge regionale del Veneto 19/2015.



Nulla, si diceva, avrebbe impedito ciò, salvo la mancanza di risorse finanziarie ed umane con le quali attuare tali funzioni, che è proprio quel che compie la legge 190/2014 che ha dato origine ai giudizi di legittimità costituzionale cui ci si riferisce.

Nella convinzione della ormai avviata rottamazione dell'ente provincia – anche e soprattutto in considerazione del contemporaneo avvio dell' *iter* parlamentare del disegno di legge costituzionale che espressamente prevedeva la decostituzionalizzazione delle province⁹ – il governo ha deciso di inserire nella legge di Stabilità 2015 (approvata a dicembre 2014) previsioni finalizzate a ridurre drasticamente la spesa per gli enti di area vasta.

Così, con le disposizioni contenute ai commi 418 e ss., si è assistito ad “un evento sinora mai verificatosi nella storia Repubblicana”¹⁰, ossia per la prima volta, il bilancio dello Stato è stato alimentato da risorse provenienti dagli altri enti costitutivi della Repubblica, con un trasferimento di risorse finanziarie non più dall'alto verso il basso, dallo Stato alle autonomie locali, bensì viceversa dal basso verso l'alto.

E ciò come se l'art. 114 Cost. – con tutto ciò che su di esso si è scritto dal 2001 ad oggi in termini di equiordinazione, pluralismo istituzionale, pari dignità - non esistesse e come se l'art. 119 Cost. non fosse mai stato (ri)scritto.

Inevitabilmente, alcune Regioni, coincidenti con quelle che già avevano impugnato la legge 56/2014¹¹, hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale avverso le previsioni contenute in detti commi¹².

Regione Puglia, in particolare, ha impugnato, tra gli altri, il comma 420 che fa divieto alle province di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate

⁹ E' assai significativo che la legge Delrio è la n. 56 del 7 aprile 2014 e che la presentazione al Senato del ddl costituzionale da parte del Governo è dell'8 aprile 2014. Deve inoltre tenersi in considerazione il fatto che, per alcuni mesi dopo l'avvio dell'*iter* di riforma, il Senato ha continuato nell'esame di un separato ed autonomo ddl costituzionale unicamente volto alla soppressione delle province dal Titolo V. Su questo, sia consentito il rinvio alle note dell'*Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, curato da F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, su *federalismi.it*.

¹⁰ G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, op. cit.

¹¹ Il ricorso era stato promosso dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.

¹² Nello specifico, le Regioni Campania, Veneto, Lombardia e Puglia hanno impugnato i commi 421, 422, 423 e 427 dell'articolo unico della legge 190/14; il giudizio riunito sulle censure mosse è stato fornito con la sent. 159/2016. La Regione Puglia ha impugnato altresì il comma 420, sul quale si è pronunciata la sent. 143/2016 e la Regione Veneto il comma 428, il cui giudizio si è avuto con la sent. 176/2016.

materie, a spese per relazioni pubbliche ed attività affini, all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati.

Con la sent. 143/2016 i giudici hanno dichiarato non fondate le questioni sollevate dalla ricorrente.

La Corte – come facilmente era prevedibile data una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale - ha stabilito innanzitutto che non vi è alcuna violazione della potestà legislativa concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, giacché quelle impugnate sono norme che in nessun modo possono essere qualificate come “di dettaglio”, configurandosi piuttosto come “principi fondamentali” funzionali alla realizzazione del disegno riformatore che è scaturito dalla legge 56/2014. A parere dei giudici costituzionali, infatti, “la predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all’obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario *all’interno dell’avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell’ordinamento e della organizzazione delle Province*” (corsivo nostro).

Esigenze unitarie di coordinamento della finanza pubblica giustificano, pertanto, l'intervento statale che è a sua volta giustificato dalla eliminazione delle province. Si apprende dalla lettura della sentenza, dunque, che si è avviato un procedimento di progressiva e graduale estinzione delle province, circostanza – certamente innegabile nei fatti - che viene evidentemente dedotta dai giudici costituzionali dalla legge 56/2014, la quale, tuttavia, mai fa riferimento, né avrebbe potuto farlo, all’ “estinzione” dell’ordinamento e dell’organizzazione delle province, procedendo viceversa ad assegnare loro delle funzioni fondamentali.

Lo scarno argomentare della Corte è tutto incentrato sull’obiettivo finale che si intenderebbe perseguire, ossia la progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle province, “in considerazione – si legge testualmente nella sentenza – della *programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale* come enti costitutivi della Repubblica” (corsivo nostro).

Incredibilmente, dunque, una “soppressione programmata”, diviene parametro di costituzionalità: giacché è in programma la cancellazione dalla Carta costituzionale dell’ente provincia, sono legittimi tutti quegli interventi che anticipano questa inevitabile conclusione.

Un tale argomento non può che lasciare grossi dubbi: già nella sentenza 50/2015, la Corte aveva più volte fatto riferimento alla riforma costituzionale in discussione per interpretare la *ratio* della Legge Delrio, ma in questo caso è lampante l’utilizzo di quello che allora è stato efficacemente

definito dalla dottrina un ‘parametro *in fieri*’¹³. Scrivono, infatti, i giudici: “E’ in ragione di ciò (ossia della programmata soppressione, n.d.r.) che risultano improponibili, sia la comparazione, che la ricorrente pretende di operare, tra detti enti territoriali (le province, n.d.r.) e le amministrazioni statali – le quali non sono interessate da un analogo disegno riformatore volto alla loro soppressione – sia la suddistinzione, che a torto si considera pretermessa, nell’ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità”.

La Costituzione vigente in questo ragionamento è del tutto assente; assente qualsiasi riferimento all’art. 114, commi 1 e 2, Cost.; assente qualsiasi riferimento alla autonomia finanziaria tutelata dall’art. 119 Cost., che pure annovera tra gli enti le province. C’è un disegno riformatore e tanto basta.

L’inevitabile critica a questo modo di argomentare prescinde naturalmente da un giudizio di merito rispetto alla riforma. Non si intende qui contestare la scelta operata dal legislatore costituzionale di eliminare l’ente provincia dal novero degli enti costitutivi della Repubblica, decostituzionalizzandolo.

Stupisce, piuttosto, l’eccessivo ‘realismo’ della Corte, che ben avrebbe potuto muoversi su di un piano argomentativo diverso, come sembra peraltro fare nell’altra sentenza, la 159/2016 che si sforza di rispondere in termini giuridici alle censure mosse dalle Regioni, prima tra tutte quella della irragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014.

In questo caso, la Corte innanzitutto respinge la ricostruzione in base alla quale la riduzione del personale rientrerebbe nella competenza esclusiva regionale, non essendo norme riconducibili alla materia “organizzazione amministrativa degli enti locali”. E’ piuttosto al titolo competenziale di cui all’art. 117, comma 2, lettera p) che occorre far riferimento, dal momento che la disciplina del personale è un passaggio attuativo imprescindibile della riforma prevista dalla legge 56/2014: “non c’è dubbio – scrivono i giudici - che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014. E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato”.

A ragione, le Regioni ricorrenti hanno rimarcato come l’intervento sulla riduzione del personale fosse irragionevolmente slegato dall’individuazione in concreto delle funzioni assegnate all’ente,

¹³ Così A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, Note a margine della sent. n. 50 del 2015, in *federalismi.it*, n. 8/2015.



tanto dalla legge 56/2014 quanto all'esito del processo di riallocamento. Ma anche su questo punto la Corte risponde con un passaggio molto significativo, che merita di essere citato. Si legge, infatti, nella sentenza: “Tuttavia il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, *le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni*, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

In tal modo viene *garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna*, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio” (corsivo nostro).

Dunque, ricapitolando. E' corretta l'interpretazione in base alla quale la legge Delrio non fa divieto alle Regioni di riallocare funzioni non fondamentali anche alle Province (della cui soppressione non si fa cenno...), ma assumendosene l'onere finanziario. Il che è come dire, facendone funzioni regionali conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In questo caso il Titolo V novellato nel 2001 c'è, non è scavalcato dalla riforma che verrà, sebbene anche la sent. 159/2016 non abbia resistito, in un passaggio, alla tentazione di svincolarsi dal diritto e riferirsi al fatto. Con riferimento proprio alla ipotizzata violazione dell'art. 118 Cost, la Corte scrive infatti che: “l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo “ampio” di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe *contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale*, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento”.

Dopo queste brevi note, è possibile trarre qualche considerazione complessiva rispetto alla disciplina degli enti locali e segnatamente dell'ente di area vasta.

La prima considerazione che sorge è che con le pronunce qui commentate la stessa Corte costituzionale ha messo una pietra tombale sopra l'asserito principio di equiordinazione fissato al primo comma dell'art. 114 Cost. Quando si legge che legittimamente le Province vengono dallo Stato private delle risorse umane in quanto destinate ad essere eliminate – sorte che non spetta



alle amministrazioni statali, che dunque non subiscono lo stesso trattamento - allora è chiaro che in nessun modo si può parlare di pari dignità tra enti costitutivi della Repubblica. Il principio aveva indubbiamente un suo fascino, ma è rimasto sulla carta ed è naufragato di fronte alle esigenze di bilancio.

In seconda battuta, c'è da interrogarsi sulla compatibilità della Legge Delrio con il quadro costituzionale che scaturirebbe dopo l'approvazione della riforma costituzionale. Anche sulla base di quanto affermato dalla sent. 159/2016, la legge 56/2014, partendo dall'assunto che la provincia è ente previsto tanto nell'art. 114 che nell'art. 118 della Costituzione vigente, ne fa giustamente soggetto istituzionale cui assegnare funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite. Una volta entrata in vigore la riforma costituzionale, ciò non sarà più possibile, non essendo più la provincia contemplata né all'art. 114 né all'art. 118 Cost.

Cosa sarà allora questo "ente di area vasta" citato dall'art. 40, comma 4, della legge di revisione costituzionale?

Se con la locuzione "profili ordinamentali generali" il legislatore costituzionale ha inteso salvaguardare la Legge Delrio, ricomprendendo anche le funzioni fondamentali che essa assegna alle province e lasciandole in capo al "nuovo" ente di area vasta, la riforma si tradurrebbe in ben poca cosa. Avremmo cambiato il nome (province non si può più dire!), gli avremmo tolto la copertura costituzionale (ma abbiamo visto che non è che godesse di particolari garanzie anche a Costituzione vigente...), avremmo eliminato l'articolo che disciplina il ritaglio territoriale (l'art. 133 Cost. viene eliminato per il tramite dell'articolo della riforma costituzionale sulle norme di coordinamento), ma continueremo ad avere dei soggetti istituzionali in tutte le Regioni con funzioni fondamentali.

Verrebbe quasi da dire: molto rumore per nulla.

Se, invece, l'ente di area vasta contemplato all'art. 40, comma 4, fosse un soggetto eventuale, ma non necessario, che si configura come ente di amministrazione indiretta della regione, titolare di funzioni da questa delegate (e dunque finanziate), allora saremmo di fronte ad un reale cambio di prospettiva che forse risponderebbe anche meglio alla *ratio* della complessiva "controriforma" sul Titolo V.

D'altra parte, è bene ricordare che le province vennero "ripescate" *in extremis* dall'Assemblea costituente in seduta plenaria - per ragioni di opportunità, come ebbe a definirle Ruini - dopo che la Commissione dei Settantacinque aveva invece deciso di eliminarle, data l'introduzione nell'ordinamento delle Regioni. Evidentemente il modello di Regione che il costituente aveva in mente non era quello di soggetto deputato esclusivamente a compiti di programmazione e



legislazione. L'eliminazione e la trasformazione dell'ente di area vasta sembra dunque rientrare in modo coerente nel ridimensionamento del ruolo delle Regioni che indubbiamente la riforma introdurrebbe.