

Osservatorio sulle fonti

IL RIDIMENSIONAMENTO DELLE PROVINCE NELL'EPOCA DELL'EMERGENZA FINANZIARIA TRA RIDUZIONE DELLE FUNZIONI, SOPPRESSIONE DELL'ELEZIONE DIRETTA E ACCORPAMENTO

di *Andrea Deffenu**

SOMMARIO: 1. L'idea di Provincia secondo la legislazione emergenziale della XVI legislatura: un ente senza «anima costituzionale». - 2. La posizione della Provincia nella Costituzione repubblicana: un ente costituzionalmente necessario e rappresentativo della comunità locale. - 3. La via delle riforme costituzionali tra soppressione e “regionalizzazione” delle Province. - 4. La via della decretazione d'urgenza: a) dallo svuotamento delle funzioni amministrative al parziale ma inadeguato ripristino. - 5. *Segue*: b) La dismissione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo e la soppressione delle Giunte. - 6. *Segue*: c) La procedura di accorpamento e di riordino generale delle Province nel decreto-legge n. 95/2012. - 7. Le Regioni ad autonomia differenziata e l'obbligo di adeguamento alle modifiche legislative in materia di ordinamento e circoscrizioni provinciali. - 8. Conclusioni.

The essay dwells upon the recent reforms about Province. Particularly, the Author focuses and reflects on the reorganization of administrative functions, the abolition of direct election of the governing bodies and the procedure of reduction and general reorganization of the Province, pointing out the possible doubts about the constitutionality of this new order.

* Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Cagliari.

Osservatorio sulle fonti

1. L'idea di Provincia secondo la legislazione emergenziale della XVI legislatura: un ente senza «anima costituzionale»

Nella seconda parte della XVI legislatura le autonomie locali e le Regioni sono state destinatarie di una copiosa legislazione statale “emergenziale”, motivata con la necessità di ridurre, a causa della recessione economica, i costi di funzionamento degli enti territoriali¹. Le leggi di stabilità degli ultimi anni e numerosi decreti-legge contenenti imponenti manovre di revisione della spesa pubblica hanno progressivamente ridotto il trasferimento di risorse finanziarie a favore delle autonomie, “semplificato” l’organizzazione interna degli organi politici degli enti locali e dei Consigli regionali², avviato delicati processi di esercizio associato delle funzioni dei Comuni più piccoli³, rivoluzionato l’assetto organizzativo e funzionale delle Province, predisposto una celere costituzione delle Città metropolitane⁴. Nello stesso tempo, diversi disegni di legge costituzionale, alcuni dei quali di possibile approvazione, hanno proposto modifiche rilevanti alle disposizioni concernenti la procedura di istituzione e soppressione delle Province, la riduzione del numero dei consiglieri delle Regioni ad autonomia differenziata e, da ultimo, la revisione di alcune parti significative del Titolo V della Costituzione⁵.

Le modifiche legislative più recenti al sistema delle autonomie, in particolare, hanno suscitato un vivace dibattito dottrinale, per lo più critico rispetto a modalità e contenuti

¹ Per S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, p. 1, ss., «l’attuale assetto delle autonomie locali ... è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l’emergenza». Anche S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.it*, ottobre 2012, p. 8 del *paper*, osserva giustamente che «tutta la legislazione dell’emergenza, anche e – forse – soprattutto dopo il cambio di governo nel novembre del 2011, appare caratterizzata da un particolare *imprinting*, e cioè: dalla visione che le regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle».

² Si v., ad esempio, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che ha previsto una rilevante riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali e la riduzione del numero di consiglieri e assessori comunali; il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito nella legge 26 marzo 2010, n. 42; il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

³ Così il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, le cui norme in materia sono state successivamente modificate prima dal decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111 e in seguito dal decreto-legge n. 138/2011.

⁴ Da ultimo, si v. il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁵ Si tratta del disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa AS 3520 del 15 ottobre 2012 (Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale), che prevede la modifica degli artt. 116, 117 e 127 Cost. Per un primo commento di tale proposta governativa v. P. BILANCIA, *La riforma dell’ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in *www.csfederalismo.it*, 17 ottobre 2012.

Osservatorio sulle fonti

considerati improvvidi se non di incerta costituzionalità. Così, ad esempio, si è osservato che l'utilizzo massiccio del decreto-legge per l'approvazione di tali riforme ha comportato inevitabilmente la riduzione dei tempi del confronto con i soggetti istituzionali destinatari di tali misure e con le forze politiche in Parlamento, producendo interventi sugli assetti delle istituzioni tendenti «a sfuggire agli ordinari processi decisionali che accompagnano – o dovrebbero accompagnare – ogni riordino istituzionale»⁶. La stessa formulazione delle varie disposizioni introdotte, un coacervo di «interventi aggrovigliati, sconnessi, estemporanei, disordinati», ha colpito per «la verbosa e confusa complessità»⁷.

Nel contesto descritto si inserisce il processo di radicale ripensamento dell'ente Provincia, principale bersaglio di interventi di rango legislativo e proposte di revisione costituzionale volti a ridurne ruolo e funzioni se non addirittura a sancirne la definitiva soppressione. In particolare, due recenti provvedimenti legislativi, oggetto delle presenti riflessioni, hanno modificato in profondità la Provincia riducendone le funzioni amministrative, trasformandole in enti elettivi di secondo grado rappresentativi dei Comuni e avviando, nel contempo, un complesso procedimento di riordino e accorpamento⁸. Si tratta, rispettivamente, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto “Salva Italia”)⁹ e del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto sulla “*spending review*”)¹⁰, entrambi accomunati dalla finalità di ridimensionare il ruolo e tagliare i costi delle Province, come si può facilmente evincere dalle rubriche e dal contenuto degli articoli. L'art. 23 del decreto n. 201/2011, infatti, è intitolato «Riduzione dei costi di funzionamento ... delle Province» e l'art. 17 del decreto n. 95/2012, ancor più apertamente, oltre ad essere collocato nel Titolo IV, dedicato alla «Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali», esplicita nel I comma il «fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei».

L'urgenza e la necessità di approvare tali provvedimenti sono state ulteriormente rafforzate dalla tanto discussa lettera della Banca centrale europea dello scorso 29 settembre 2011, indirizzata al Presidente del Consiglio italiano¹¹. Nel punto 3 della missiva il Governo è stato caldamente invitato a «prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese»,

⁶ L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in AA. VV., *Libro dell'anno del diritto*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012, p. 313.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Tale procedimento riguarda, in particolare, le Regioni a Statuto ordinario. Le Regioni a Statuto speciale sono comunque tenute ad adeguare i propri ordinamenti, rispettivamente, alle disposizioni previste dall'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (conv. in legge 22 dicembre 2011, n. 284), ed ai principi di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv. in legge 7 agosto 2012, n. 135). Per maggiori approfondimenti v. *infra*, par. 7.

⁹ Il decreto è stato convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 284.

¹⁰ Il decreto è stato convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹¹ La lettera è rinvenibile sul sito <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uid=Aad8ZT8D>.

Osservatorio sulle fonti

richiedendo in particolare «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)».

Tra esigenze di taglio delle spese, riduzione dei costi della politica¹², vincoli comunitari e avvertenze della BCE, è stato così avviato un ripensamento della disciplina della Provincia in base a logiche meramente “finanziarie”, come se si trattasse di intervenire nei confronti di un ente “burocratico”, senza “anima costituzionale”, la cui esistenza e il cui ruolo istituzionale sono sacrificabili rispetto all’esigenza di mostrare all’esterno il pieno recepimento delle indicazioni fornite dalle istituzioni internazionali ed europee.

2. La posizione della Provincia nella Costituzione repubblicana: un ente costituzionalmente necessario e rappresentativo della comunità locale

Dal substrato politico-culturale che accompagna il processo riformatore in atto affiora, dunque, un approccio alla questione istituzionale delle Province che potremmo definire a-costituzionale¹³. Esso stride fortemente se messo a cospetto delle trasformazioni radicali che le autonomie locali hanno subito nell’ultimo secolo tanto da porsi oggi, come stabilisce l’art. 114 Cost., quali enti costitutivi della Repubblica¹⁴.

Riteniamo utile, prima di procedere all’analisi delle recenti modifiche legislative apportate ai profili organizzativi, funzionali e dimensionali degli Enti provinciali, mostrare la posizione che le autonomie locali hanno assunto nel sistema costituzionale repubblicano.

Per fare ciò prenderemo le mosse dalle riflessioni della dottrina più sensibile che, a partire dall’entrata in vigore della Costituzione e nel corso dei decenni successivi, cercò di ripensare il ruolo delle autonomie locali al fine di superare la più risalente e riduttiva qualificazione delle stesse come meri enti autarchici. A tal fine essa valorizzò le

¹² Per questa osservazione cfr. P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell’ente-Provincia*, in *www.astrid-online.it*, 21 settembre 2012, p. 2.

¹³ È significativo, in proposito, quanto affermato dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in sede di audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, secondo cui «sarebbe utile se noi riuscissimo a pensare a un disegno complessivo del nostro territorio che si fondi su fusioni di comuni a livelli più consistenti, sull’allocazione di funzioni di area vasta veramente tali in province ... che in realtà siano proprio quelle di centocinquanta anni fa» (Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, resoconto stenografico dell’audizione della seduta del 26 settembre 2012).

¹⁴ Parte da considerazioni differenti la tesi, invero minoritaria, sostenuta da M. RENNA, *Brevi considerazioni su province e altri enti “intermedi” o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36/2006, p. 1 ss., secondo cui se è pur vero che le Province costituiscono l’ordinamento repubblicano, «non mi sembra vero però che le stesse, così come le città metropolitane, debbano esistere in ogni regione, né che abbiano pari dignità costituzionale rispetto a regioni e comuni, a dispetto di quanto affermato nell’art. 114 Cost.». Sulla base di tali premesse l’Autore giunge a giustificare la possibilità di eliminare le Province in alcune Regioni, ad esempio in quelle più piccole come la Basilicata e il Molise, con legge ordinaria, anche in deroga alla procedura prevista dall’art. 133 Cost., nel senso che sarebbe sufficiente sentire le Regioni e i Comuni interessati, senza attendere l’iniziativa dei Comuni, in quanto si tratterebbe di sopprimere anziché di istituire nuove Province.

Osservatorio sulle fonti

potenzialità ermeneutiche dell'art. 5 Cost., secondo cui la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento¹⁵.

Come è noto, per Carlo Esposito il significato del principio autonomistico era che la Repubblica «vuole che questi enti territoriali, nel loro complesso, siano così fatti e organizzati, abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello stato»¹⁶. L'autonomia, dal punto di vista organizzativo, non derivava tanto dal riconoscimento degli enti locali come persone giuridiche, quanto dalla necessità che «sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio»¹⁷. Le autonomie locali, rilevava conseguentemente l'Autore, «incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato» e «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà»¹⁸. Come tutti i principi costituzionali, anche quello autonomistico doveva ritenersi vincolante nei confronti del legislatore. Le leggi generali della Repubblica che, ai sensi dell'art. 128 Cost. oggi abrogato, disciplinavano l'ordinamento degli enti locali, avrebbero dovuto rispettare l'art. 5 Cost. e riconoscere la molteplicità e coesistenza reciproca delle autonomie, evitando così che «le funzioni della regione assorbano quelle del comune o della provincia, e le funzioni del comune escludano la possibilità di vita autonoma della provincia, e viceversa»¹⁹.

Nella stessa direzione si svilupparono le riflessioni di Feliciano Benvenuti, che traeva dall'art. 5 Cost. la riflessione per cui «le autonomie sono considerate nel nostro Stato come elementi basilari e insostituibili, da cui lo Stato trae i motivi della propria esistenza come Società complessa ed i motivi del proprio ordinamento come ordinamento sovrano»²⁰. Il principio autonomistico, dunque, comportava che ogni ente autonomo che compone l'ordinamento repubblicano «possa liberamente determinare i propri fini e i propri interessi di modo che l'ordinamento complessivo risulti, appunto, dalla somma dei vari ordinamenti autonomistici»²¹.

Sulla base di tali considerazioni Giorgio Berti proponeva l'immagine dell'art. 5 Cost. come «ponte necessario tra la società e le sue strutture»²², in grado di imprimere

¹⁵ Per un'analisi di tale disposizione v. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. I, 2006, p. 132 ss., ed *ivi* per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁶ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 78.

¹⁷ *Ibidem*, p. 80.

¹⁸ *Ibidem*, p. 81.

¹⁹ *Ibidem*, p. 82.

²⁰ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, p. 48.

²¹ *Ibidem*, p. 65.

²² G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 277.

Osservatorio sulle fonti

all'ordinamento una «carica davvero rivoluzionaria»²³. Infatti, autonomia e decentramento dovevano reputarsi principi «di radicale trasformazione di tutta la compagine pubblicistica e della sua relazione con la società»²⁴.

Le riflessioni degli Autori richiamati mostrano con chiarezza la posizione costituzionalmente rilevante assunta dalle autonomie locali nell'ordinamento grazie all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Grazie alla spinta propulsiva determinata dai principi costituzionali come valorizzati dal contributo della migliore cultura giuridica si cercò, conseguentemente, di avviare una profonda revisione della legislazione in materia di enti locali al fine di renderla pienamente compatibile con il testo costituzionale.

Per quanto concerne, nello specifico, le Province, è sufficiente ricordare che il processo di invero nell'ordinamento dei principi sanciti dall'art. 5 Cost. e dal Titolo V della Costituzione fu particolarmente lento²⁵. A parte il ripristino dell'elezione diretta dell'organo consiliare, infatti, l'impianto di fondo delle funzioni provinciali rimase quello sancito dal testo unico del 1934 fino all'approvazione della fondamentale legge 8 giugno 1990, n. 142²⁶.

Tale legge, infatti, qualificò la Provincia come ente intermedio a fini generali, espressione della comunità locale di riferimento. Le furono assegnate le funzioni amministrative riguardanti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, come la difesa del suolo e la tutela dell'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti, i beni culturali, la caccia, la pesca, i parchi, la protezione della flora e della fauna, il trasporto e la viabilità.

All'Ente provinciale fu così attribuito il compito di perseguire dei veri e propri fini di carattere politico. Il ruolo più "burocratico" di soggetto amministratore di servizi decentrati fu soppiantato da quello di «ente individuatore delle esigenze della vita fisica e culturale della sua comunità»²⁷.

Inoltre, ad integrazione delle funzioni conferite, la legge 142/1990 assegnò alla Provincia specifici compiti di programmazione economica, territoriale ed ambientale, per garantire il coordinamento dei Comuni sia nella fase ascendente, di raccolta delle proposte avanzate dai Comuni, sia nella fase discendente, attraverso la promozione dell'attività programmatica comunale sulla base del programma regionale di

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 286-287.

²⁵ Su tale processo v. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it, 22 febbraio 2008, p. 1 ss.; per un approccio storico-geografico v. G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, *ivi*, 12 marzo 2012, p. 1 ss.

²⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione delle autonomie locali in Italia v. G. VESPERINI, *I poteri locali*, 2 voll., Donzelli, Roma, 1999-2001.

²⁷ Così F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1996, p. 150. Grazie alla legge n. 142/1990, osservava l'Autore, «la Provincia viene oggi a collocarsi con un pari valore accanto ai Comuni nel senso che essa è oggi a pieno titolo un ente autonomo e quindi idoneo a rappresentare un insieme di cittadini, realizzandone e proteggendone le esigenze» (p. 150).

Osservatorio sulle fonti

sviluppo²⁸.

Nel decennio successivo furono approvati una serie di interventi legislativi, di grande rilievo, che rafforzarono ancor di più il ruolo e le funzioni della Provincia. Si pensi, in particolare, alla legge 25 marzo 1993, n. 81, che introdusse l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia generando una forma di governo locale con predominanza dell'esecutivo²⁹; alla legge 15 marzo 1997, n. 57 ed ai numerosi decreti attuativi, che conferirono ulteriori funzioni amministrative alle Regioni ed agli enti locali secondo le logiche della sussidiarietà; al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, contenente il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali³⁰.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Costituzione, ha rappresentato l'atto conclusivo della fase riformatrice accennata, ma anche un nuovo punto di partenza per l'ulteriore rafforzamento del sistema delle autonomie, come si può facilmente ricavare da una lettura sistematica degli artt. 114, 118 e 119 Cost.³¹.

Il processo di attuazione del Titolo V, tuttavia, che a seguito dell'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, pareva aver imboccato un percorso più rapido, attraversa ora una fase di stasi, se non addirittura di regresso, come testimoniato dalle modifiche legislative relative alle Province.

3. La via delle riforme costituzionali tra soppressione e "regionalizzazione" delle Province

I decreti-legge n. 201/2011 e n. 95/2012, che come abbiamo detto hanno modificato i profili funzionali e la forma di governo delle Province e avviato un processo di generale riduzione del numero di tali enti, costituiscono il prodotto di una strategia alternativa alla proposta, tornata di attualità nell'ultimo periodo, volta a sopprimere formalmente l'ente Provincia dall'ordinamento.

L'idea di abolire le Province ha, invero, origini più risalenti. Come è noto, fin dai lavori dell'Assemblea costituente ci si pose il dilemma, in seguito alla previsione delle Regioni, sull'opportunità di confermare in Costituzione anche il livello di governo provinciale. L'iniziale accordo favorevole all'abolizione di tale Ente, raggiunto in Commissione, fu tuttavia respinto dall'Assemblea, che approvò il testo del futuro art. 114 Cost. secondo cui la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. Soltanto

²⁸ Su tali vicende v. l'ottima ricostruzione di F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, in part. p. 10 ss. Per la situazione precedente la legge n. 142/1990 v. E. ESPOSITO, *Provincia (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, 1988, p. 797 ss.

²⁹ V. *amplius* A. DEFFENU, *Sindaco*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5568 ss.

³⁰ Per maggiori approfondimenti v. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.

³¹ Su tali aspetti v. G.C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 3 ottobre 2011, p. 1 ss.; O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in IDEM (a cura di), *Verso il federalismo 'interno'*, Giappichelli, Torino, 2009.

Osservatorio sulle fonti

negli anni '70, in occasione dell'istituzione delle Regioni, si riaccese il dibattito sulla soppressione delle Province e sulla loro presunta inutilità e artificialità, invero senza indurre il Parlamento ad un esame convinto di tale proposta³².

Nelle ultime due legislature, e in particolare nella XVI, la controversia è tornata alla ribalta nel dibattito politico e dottrinale, questa volta con risvolti particolarmente interessanti e concreti³³. In seguito alle prime avvisaglie della crisi economica globale ed alla sofferenza finanziaria dell'Italia furono presentate in Parlamento diverse proposte di revisione costituzionale volte alla cancellazione, dal Titolo V della Costituzione, di ogni riferimento all'Ente provinciale. Alcuni di questi progetti, inoltre, prevedevano la corrispondente abrogazione della Provincia negli Statuti delle Regioni speciali³⁴.

L'esame congiunto di tali proposte presso la Commissione affari costituzionali della Camera, cominciata nel maggio 2009, incontrò fin da subito degli ostacoli. Si decise, infatti, di rinviare l'esame dei progetti in attesa che i lavori relativi al disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali giungessero ad uno stadio di avanzamento più maturo. Alla ripresa dei lavori, nel 2011, il contesto politico non sembrava più favorevole all'abolizione delle Province. Con una prima votazione, infatti, l'Assemblea della Camera deliberò il rinvio in Commissione del progetto unificato di soppressione delle Province, invitando la Commissione a valutare una soluzione più *soft* attraverso il ridimensionamento delle funzioni e l'accorpamento delle Province più piccole³⁵. La Commissione, tuttavia, ripropose un testo base che confermava la proposta di abolizione delle Province, ma la Camera lo respinse definitivamente con la votazione del 5 luglio 2011.

In reazione a tale decisione il Governo stabilì, nell'art. 15 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138³⁶ (misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), «in attesa della complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello provinciale», la soppressione delle Province con un numero inferiore a trecentomila abitanti o con una superficie non superiore a tremila chilometri quadrati³⁷. In sede di conversione del decreto sorsero dubbi così forti sulla legittimità costituzionale di una

³² V. *amplius* F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, cit., p. 51 ss.

³³ Per un commento critico al dibattito sull'abolizione delle Province sviluppatosi nel corso della XV legislatura v. B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2006, p. 1 ss.

³⁴ Per un'analisi dei sei disegni di legge costituzionale v. F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle Province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 17/2009, p. 1 ss.

³⁵ V. il testo delle audizioni in Commissione di T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 15/2009, p. 1 ss.; T. E. FROSINI, *Modifica del Titolo V e ruolo delle Province*, *ivi*, n. 17/2009, p. 1 ss.; G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, *ivi*, p. 1 ss.; A. LOIODICE, *Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali*, *ivi*, p. 1 ss.

³⁶ Il decreto è stato convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

³⁷ La soppressione delle Province non in linea con i criteri individuati dal decreto-legge sarebbe decorsa dalla data di scadenza del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Da segnalare, inoltre, che con la soppressione delle Province sarebbero stati soppressi gli uffici territoriali del Governo aventi sede nelle Province soppresse.

Osservatorio sulle fonti

misura che appariva in netto contrasto con quanto stabilito dall'art. 133 Cost., che alla fine anche il Governo convenne sull'opportunità di procedere alla rimozione di tale disposizione³⁸.

Constatate le difficoltà politiche e costituzionali di procedere all'accorpamento delle Province per mezzo di un atto legislativo il Governo optò per la strada della revisione costituzionale presentando il 9 settembre 2011 un disegno di legge volto a sopprimere la Provincia, in analogia con le proposte già respinte poco tempo prima dalla Camera dei deputati. Più in particolare, il progetto governativo prevedeva, oltre all'espunzione dal testo costituzionale di ogni riferimento alle Province, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa per la disciplina, sull'intero territorio regionale, di enti locali regionali, espressione dell'associazionismo comunale, competenti ad esercitare le funzioni di governo di area vasta³⁹. Correttamente, la dottrina più attenta si mostrò particolarmente critica nei confronti di una proposta che avrebbe rischiato di generare una «Babele paralizzante»⁴⁰, in quanto tale ente regionale sarebbe stato espressione degli interessi territoriali di Comuni spesso confliggenti tra loro.

Con le dimissioni del Governo Berlusconi IV il disegno di legge costituzionale descritto ha perso interesse politico. Tuttavia, la Commissione affari costituzionali ha avviato l'esame di una serie di nuove proposte di legge costituzionale, presentate a partire dall'estate del 2011 che, in sostanza, prevedono una sorta di "regionalizzazione"

³⁸ Ancor prima di tale evento è utile ricordare che nella primavera del 2010 il Governo, in una prima bozza di manovra economica, aveva previsto la soppressione *ex lege* delle Province con una popolazione inferiore ai duecentoventimila abitanti. Tuttavia, le polemiche generate da tale misura indussero l'esecutivo ad espungerla dal testo definitivo del decreto-legge. Su tale vicenda v. A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in *Federalismi.it*, n. 11/2010, p. 1 ss.; F. FABRIZZI, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, *ivi*, p. 1 ss.

³⁹ L'art. 2 del disegno di legge costituzionale governativo prevedeva, inoltre, che ogni ente locale regionale avrebbe dovuto avere una popolazione di almeno trecentomila abitanti oppure un'estensione di almeno tremila chilometri quadrati. Ogni ente locale avrebbe avuto un Presidente, eletto a suffragio universale e diretto.

⁴⁰ Così F. MERLONI, *Abolire le Province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in *www.astrid-online.it*, 9 settembre 2011, p. 1 ss. Non sono convincenti, al contrario, le osservazioni di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, *ivi*, 20 settembre 2011. Secondo l'Autore, infatti, a seguito di tale progetto costituzionale i Comuni rimarrebbero enti locali "statali" disciplinati ai sensi dell'art. 117, lett. p), Cost., «le ex-province diventerebbero invece enti locali regionali modellati diversamente in ogni regione ma con la comune duplice caratteristica, in negativo, di non potere avere organi collegiali direttamente rappresentativi delle comunità locali, e in positivo di dover essere in qualche modo espressione di un gruppo di comuni» (p. 19). In sostanza, l'adattabilità a livello regionale della struttura dei nuovi enti, un maggior collegamento tra i Comuni e un Presidente con una forte legittimazione politico-istituzionale avrebbe potuto produrre «un assetto del livello di governo in questione maggiormente rispondente alle esigenze del territorio» (p. 19). Ci sembra, diversamente, che dalla lettura del disegno di legge governativo emerga un modello confuso e difficilmente applicabile, senza una chiara identità. L'Assemblea dei sindaci, infatti, avrebbe risposto agli interessi settoriali dei diversi territori, il Presidente sarebbe stato espressione della comunità di riferimento, mentre la Regione avrebbe potuto disporre, di fatto, della sua organizzazione e individuazione delle funzioni. Un *mix*, a nostro avviso, dal concreto funzionamento difficilmente prevedibile.

Osservatorio sulle fonti

dell'art. 133 Cost. con l'attribuzione alle Regioni della competenza per l'istituzione, la modifica e la soppressione delle Province e delle rispettive circoscrizioni. In alcuni progetti si stabilisce che la creazione o comunque il mantenimento delle Province da parte del legislatore regionale è subordinato al rispetto di criteri dimensionali direttamente previsti in Costituzione⁴¹.

Con l'avvicinarsi della fine della legislatura, che ha ridotto fortemente le possibilità di approvare le proposte di revisione da ultimo analizzate e, con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di Province, il percorso delle riforme costituzionali ha perso buona parte del suo interesse politico.

4. La via della decretazione d'urgenza: a) dallo svuotamento delle funzioni amministrative al parziale ma inadeguato ripristino

Il Governo Monti, succeduto al Governo Berlusconi IV, fin dal suo primo atto legislativo ha perseguito, in linea con le richieste formulate dalla Banca centrale europea, l'obiettivo del depotenziamento e della dismissione dell'Ente provinciale, rinunciando alla via delle riforme costituzionali e puntando su modifiche, più rapide, di carattere legislativo. Si tratta di provvedimenti che, al di là dei dubbi di legittimità costituzionale, hanno originato un momento di forte discontinuità rispetto al lungo e faticoso percorso di potenziamento del ruolo delle autonomie locali descritto nei paragrafi precedenti⁴².

In particolare, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia")⁴³, ed il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto sulla "spending review")⁴⁴ hanno previsto: a) una significativa riduzione delle funzioni fondamentali attribuite alle Province; b) la trasformazione delle Province in enti elettivi di secondo grado; c) l'avvio di un procedimento, di iniziativa statale, finalizzato all'accorpamento e alla conseguente riduzione del numero degli Enti provinciali, sulla base di criteri rigidi individuati dall'esecutivo.

Per quanto concerne le funzioni amministrative si deve fin da subito evidenziare come i due decreti-legge, succedutisi nel giro di pochi mesi, abbiano impostato in maniera profondamente diversa la questione.

⁴¹ La proposta AC n. 4493, ad esempio, prevede un nuovo art. 133 Cost. secondo cui nessuna Provincia potrebbe avere una popolazione inferiore a trecentomila abitanti o un'estensione territoriale inferiore a tremila chilometri quadrati. In altri progetti, infine, si prevede l'eliminazione della parola Provincia dal Titolo V della Costituzione, con la conseguente perdita, da parte dell'ente provinciale, del carattere della necessità costituzionale.

⁴² Questa tesi è largamente sostenuta dalla dottrina che ha analizzato le riforme legislative delle autonomie locali più recenti. M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012, p. 2 ss., ad esempio, ha osservato che nella XVI legislatura si è aperta «una nuova fase, che rappresenta una inversione totale rispetto alla stagione riformista» dei decenni precedenti. Una fase, quella più recente, che si caratterizza «sia per l'attuazione della parte del nuovo titolo V relativa agli Enti locali sia per il ridimensionamento del ruolo delle Province».

⁴³ Il decreto è stato convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 284.

⁴⁴ Il decreto è stato convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

Osservatorio sulle fonti

Infatti, l'art. 23, c. 1, del decreto-legge n. 201/2011 aveva previsto che «spettano alla Provincia 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»⁴⁵. Fatte salve queste funzioni, il decreto stabiliva che lo Stato e le Regioni, con propria legge, avrebbero trasferito ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni provinciali «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»⁴⁶.

Si trattava di un manifesto svuotamento delle competenze delle Province, private di qualunque funzione di amministrazione attiva e ridotte all'esercizio di una evanescente e impalpabile attività di indirizzo e coordinamento. Il mantenimento di tale soluzione avrebbe comportato, a nostro avviso, seri dubbi di illegittimità costituzionale⁴⁷.

Come abbiamo visto, infatti, la posizione costituzionale attribuita alle autonomie locali dal principio autonomistico non consente al legislatore di comprimerne il ruolo comportando, come nel caso del decreto in esame, una sorta di svuotamento di fatto delle funzioni fondamentali. Dall'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni del Titolo V che ne regolano il funzionamento emerge un'idea "costituzionale" di Provincia con un ruolo pienamente attivo nella gestione della cosa pubblica.

Si pensi, in particolare, all'art. 118 Cost., secondo cui: a) le Province sono destinatarie, immediatamente dopo i Comuni, del conferimento delle funzioni amministrative che questi ultimi non siano in grado di esercitare sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; b) le Province, come i Comuni e le Città metropolitane, sono titolari sia di competenze proprie che di quelle conferite con legge statale e regionale⁴⁸.

In base all'art. 119 Cost., poi, le Province, analogamente agli altri enti locali e alle Regioni: a) hanno autonomia di entrata e di spesa; b) hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, oltre a disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; c) utilizzano le risorse derivanti dalle fonti sopra citate per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; d) possono essere destinatarie di interventi speciali da parte dello Stato per promuovere lo

⁴⁵ La versione iniziale del decreto-legge utilizzava l'espressione, ancor più anodina, di «indirizzo politico».

⁴⁶ Art. 23, c. 18, del decreto-legge n. 201/2011. Si prevedeva, inoltre, che in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, lo Stato avrebbe proceduto in via sostitutiva ai sensi della legge n. 131/2003. Secondo l'art. 23, c. 19, inoltre, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, avrebbero provveduto al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, «assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi delle Province».

⁴⁷ Negli stessi termini v. P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*.

⁴⁸ Giustamente, anche per F. PASTORE, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 13/2012, p. 8, «la disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 stride con i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in tema di conferimento delle funzioni amministrative».

Osservatorio sulle fonti

sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

È ragionevole ritenere, sulla base di tali disposizioni costituzionali, che alla Provincia siano attribuite solamente funzioni di indirizzo e coordinamento? Se così fosse non si capirebbe, ad esempio, per quali motivi il legislatore costituzionale abbia attribuito risorse finanziarie autonome e la capacità di applicare tributi ad un Ente al quale l'art. 23, c. 19, del decreto-legge n. 201/2011 riserva solamente «il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi». È evidente, in questi termini, l'inconciliabilità della misura legislativa prevista dal decreto Salva Italia rispetto alla posizione che la Costituzione attribuisce alla Provincia in quanto ente territoriale necessario.

A conferma di ciò possiamo richiamare le sentt. nn. 238 e 286 del 2007 della Corte costituzionale, secondo cui non può disconoscersi, in capo alla Provincia, l'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.⁴⁹. Il legislatore, secondo una giurisprudenza elaborata ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, può individuare le funzioni fondamentali delle Province esercitando un certo margine di discrezionalità, ma deve pur sempre rispettare il principio di tutela e promozione delle autonomie locali previsto dall'art. 5 Cost., che non può essere compresso fino alla sua negazione⁵⁰.

La presentazione da parte delle Regioni di numerosi ricorsi davanti alla Corte costituzionale ed una migliore ponderazione delle conseguenze derivanti dalla disciplina introdotta dal decreto-legge n. 201/2011 hanno indotto il Governo a ripristinare in capo alle Province, con un successivo provvedimento legislativo, una parte delle funzioni fondamentali sottratte.

In questo senso l'art. 17, cc. 6 e 10, del decreto-legge n. 95/2012 ha previsto che le funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato e rientranti nelle sue materie di competenza legislativa esclusiva sono trasferite ai Comuni eccetto quelle di indirizzo e coordinamento, che restano incardinate all'Ente provinciale⁵¹. All'esito di

⁴⁹ Su tali decisioni v. P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della Provincia*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 1085 ss.

⁵⁰ Così la Corte costituzionale, sent. n. 83/1997.

⁵¹ L'art. 17, cc. 7-9, del decreto-legge n. 95/2012 disciplina la procedura di riordino delle funzioni amministrative della Provincia. Si stabilisce, infatti, che «le funzioni amministrative di cui al comma 6 sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali». Successivamente, «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base della individuazione delle funzioni di cui al comma 7, si provvede alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni stesse ed al loro conseguente trasferimento dalla

Osservatorio sulle fonti

tale procedura di riordino il decreto stabilisce che sono funzioni delle Province, qualificate «enti con funzioni di area vasta»: a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

È vero, come è stato correttamente osservato, che con l'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 le funzioni amministrative delle Province «riprendono ... solida consistenza»⁵², tenuto conto, oltretutto, che restano ferme le ulteriori funzioni che le Regioni hanno conferito o possono conferire alle Province ai sensi dell'art. 118 Cost.⁵³. In questi termini, i vizi di incostituzionalità più macroscopici del precedente decreto-legge Salva Italia parrebbero rimossi. Anche la disciplina introdotta dall'art. 17 del decreto n. 95/2012, tuttavia, presenta alcuni dubbi di compatibilità con le disposizioni costituzionali relative alle autonomie locali.

Innanzitutto, è opportuno soffermarsi sulle ragioni che hanno indotto il legislatore, in un arco temporale di pochi mesi, ad elaborare due assetti delle funzioni provinciali così diversi tra loro. Come poc'anzi si accennava, è plausibile che il Governo, ritenuti fondati i dubbi di costituzionalità rilevati dalle Regioni, abbia convenuto sulla necessità di ripristinare un nucleo minimo di funzioni amministrative a livello provinciale. Tale conferimento appare così come un "costo" che il legislatore ha dovuto "pagare" pur di raggiungere l'obiettivo del depotenziamento complessivo delle Province per finalità in parte di risparmio, in parte di "immagine".

Per questi motivi l'intervento di parziale ripristino risulta, a nostro avviso, incoerente rispetto all'art. 118 Cost. Difatti, le ragioni per cui solo alcune funzioni amministrative sono state nuovamente attribuite alle Province appaiono il frutto di valutazioni slegate dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, gli unici parametri costituzionalmente ammissibili, ma appunto determinate da valutazioni contingenti e improvvisate⁵⁴.

provincia ai comuni interessati. Sugli schemi dei decreti, per quanto attiene al trasferimento di risorse umane, sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». Il c. 9 dell'art. 17 precisa che, comunque, «la decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 6 è inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime».

⁵² Così V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *Federalismi.it*, p. 3.

⁵³ Secondo l'art. 17, c. 11, del decreto-legge, infatti, «Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione».

⁵⁴ Si tratta di una valutazione che parte della dottrina estende al complesso della legislazione "emergenziale" degli ultimi anni in materia di enti locali e Regioni. Secondo S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., p. 9 del paper, le disposizioni recentemente introdotte «appaiono poco meditate, frutto più delle difficoltà d'immagine che

Osservatorio sulle fonti

A dimostrazione di quanto affermato è sufficiente mettere a confronto l'art. 17 del decreto citato con alcuni testi legislativi in materia di funzioni provinciali.

Si pensi, ad esempio, al disegno di legge sulla Carta delle autonomie che, seppur non ancora approvato, rappresenta l'esito di una buona mediazione tra Stato ed autonomie. Esso appare ispirato a logiche coerenti con l'art. 118 Cost. L'art. 3 del progetto, infatti, contiene un lungo elenco delle funzioni fondamentali delle Province che parrebbe derivare da una concreta valutazione delle competenze che i singoli enti locali sono in grado di esercitare in maniera adeguata, come dimostrato dall'accuratezza con la quale vengono specificate le singole attività amministrative. In materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, ad esempio, si precisa che devono ritenersi compresi «i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale», ecc.⁵⁵.

In confronto a tale testo, l'elenco di funzioni contenuto nell'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012, viceversa, appare l'esito di una scelta non ponderata, approssimativa, che non ha tenuto in debito conto l'effettiva capacità dei Comuni di esercitare in maniera

il governo italiano doveva affrontare sulla scena europea – come testimoniato dalla lettera di agosto 2011 dei due Presidenti della BCE – che non della serena meditazione della crisi e del modo migliore attraverso cui affrontarla». In relazione al decreto-legge n. 201/2011 P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, cit., p. 10, ha evidenziato correttamente i numerosi errori e vizi del decreto in quanto dettati dalla fretta, o peggio, «dalla necessità di sbandierare messaggi immediatamente intelligibili».

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 3 del DDL sulla Carta delle autonomie locali sono funzioni fondamentali delle Province: «a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; i) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; l) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; m) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; n) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; t) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale».

Osservatorio sulle fonti

adeguata le competenze funzionali che, per sottrazione, sono state loro attribuite in maniera generalizzata e non differenziata.

Non basta. Emergono, infatti, alcuni profili di incongruenza rispetto all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 49, in materia di federalismo fiscale. Più in particolare, il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, attuativo della legge 49, ha determinato in via transitoria i costi ed i fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, in attesa dell'approvazione della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. L'art. 3 del decreto ha individuato i servizi e le funzioni fondamentali presi in considerazione, provvisoriamente, al fine di classificare le spese delle autonomie locali⁵⁶. Per le Province, in particolare, sono state individuate una serie di funzioni alcune delle quali, tuttavia, non sono più di competenza provinciale ai sensi del decreto-legge n. 95/2012. Si pensi, ad esempio, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro, valutate dal decreto n. 216/2010 ai fini del calcolo dei costi delle funzioni provinciali e viceversa assenti dall'elenco di cui all'art. 17 del decreto sulla *spending review*.

Si tratta, evidentemente, di aporie e incoerenze che, pur non comportando un vizio di costituzionalità manifesto, confermano l'irragionevolezza della soluzione introdotta dall'art. 17 del decreto in esame⁵⁷.

⁵⁶ L'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, stabilisce che «Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono: a) per i Comuni: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42; 2) le funzioni di polizia locale; 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; 6) le funzioni del settore sociale; b) per le Province: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42; 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; 3) le funzioni nel campo dei trasporti; 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio; 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale; 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro».

⁵⁷ Nel dibattito dottrinale si è posto, altresì, un dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'individuazione puntuale delle funzioni fondamentali dei Comuni. Infatti, l'art. 17, c. 7, del decreto-legge n. 95/2012 prevede che le funzioni amministrative inizialmente conferite alle Province con legge dello Stato e ora attribuite ai Comuni sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. È stato correttamente osservato che l'utilizzo di un atto non legislativo si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., e ciò sarebbe indirettamente confermato dal fatto che la legge 5 giugno 2003, n. 131, aveva delegato il Governo ad individuare le funzioni fondamentali delle autonomie locali con dei decreti legislativi (M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012, p. 3-4).

Osservatorio sulle fonti

5. Segue: b) *La dismissione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo e la soppressione delle Giunte*

La complessiva riduzione del ruolo che i decreti-legge in esame hanno operato nei confronti delle Province si evince altresì dall'art. 23 del decreto Salva Italia in materia di forma di governo provinciale. Il mutamento operato è radicale, in quanto il Consiglio e il Presidente non sono più eletti direttamente dai cittadini, ma assumono il carattere tipico degli organi elettivi, rispettivamente, di secondo e terzo grado. Più in particolare, la nuova disciplina prevede che: a) sono organi di governo della Provincia il Consiglio ed il Presidente, che durano in carica cinque anni; b) il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia; c) il Presidente è eletto dal Consiglio tra i suoi componenti⁵⁸.

La legge volta a specificare le modalità di elezione degli organi provinciali, che ai sensi del decreto-legge in esame deve essere approvata entro il 31 dicembre 2012, nel momento in cui si scrivono le presenti riflessioni è oggetto di discussione in Parlamento.

Tale proposta legislativa, presentata dal Governo il 16 maggio 2012⁵⁹: a) modifica il numero massimo di consiglieri provinciali stabilito dal decreto Salva Italia nei termini seguenti: dieci componenti nelle Province con meno di trecentomila abitanti, dodici in quelle con popolazione compresa tra i trecentomila e i settecentomila abitanti, sedici in quelle con popolazione maggiore; b) l'elettorato attivo e l'elettorato passivo sono attribuiti ai Sindaci e ai consiglieri comunali in carica, le cui candidature sono presentate in liste concorrenti ove deve essere indicato anche il candidato Presidente; b) in ciascuna lista i consiglieri del Comune capoluogo devono essere presenti in numero pari ad almeno uno e non più di un terzo della lista; c) ciascun elettore, oltre a votare per un candidato alla Presidenza della Provincia, può esprimere fino a due voti di preferenza nei confronti dei consiglieri di una lista collegata; d) i seggi sono ripartiti in base ad un criterio di tipo proporzionale; e) è proclamato eletto il Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti⁶⁰; f) il Presidente della Provincia e i consiglieri provinciali rimangono in carica anche in caso di perdita della carica di Sindaco o consigliere comunale⁶¹.

⁵⁸ L'art. 17, c. 12, del decreto-legge n. 95/2012 ha precisato, forse al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, che «resta fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia, ai sensi dell'articolo 23, comma 15, del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214». Una precisazione in realtà inutile, che suona più come una *excusatio non petita*...

⁵⁹ Si tratta, più in particolare, del disegno di legge AC 5210 (Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, a norma dell'articolo 23, commi 16 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

⁶⁰ In caso di parità si procede ad un turno di ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, e in caso di ulteriore parità è eletto il più anziano di età.

⁶¹ V. *amplius* S. BELLOTTA, *Il sistema elettorale delle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in *Federalismi.it*, n. 14/2012, p. 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

In attesa dell'approvazione del suddetto disegno di legge, concentreremo la nostra attenzione sulle norme previste dall'art. 23 del decreto Salva Italia. Esse presentano, a nostro avviso, diversi dubbi di legittimità costituzionale.

La questione fondamentale riguarda la previsione di un sistema di elezione di secondo grado per il Consiglio e di terzo grado per il Presidente della Provincia. Come è stato giustamente rilevato «il legame tra l'organizzazione di governo dell'ente locale e la collettività insediata nel territorio costituisce un elemento fondante del concetto di autonomia territoriale; rappresentando, anzi, l'elemento più vistoso di superamento – o, per meglio dire, di rottura – rispetto alla tradizione dell'amministrazione autarchica»⁶².

Pur in mancanza di una norma costituzionale che stabilisca l'elezione diretta del Consiglio provinciale, una soluzione differente si porrebbe in contrasto con un'interpretazione logico-sistematica del testo costituzionale, dal quale si evince la necessità che le Province «siano configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali, e non come enti espressione “associativa” dei Comuni»⁶³. A tale conclusione una parte della dottrina giunse ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, ricollegando il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. al principio della sovranità popolare sancito dall'art. 2 Cost., nel solco delle teorizzazioni di Esposito, Benvenuti e Berti⁶⁴.

Le norme costituzionali del Titolo V riformato offrono, ora, ulteriori spunti interpretativi che avvalorano la tesi della necessaria elezione diretta dell'organo rappresentativo provinciale⁶⁵.

⁶² L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in www.astrid-online.it, 8 ottobre 2012, p. 8-9.

⁶³ V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 27. Al limite, secondo l'Autore, l'elezione del Consiglio provinciale da parte dei consiglieri comunali potrebbe ritenersi conforme a Costituzione se essa configurasse effettivamente una rappresentanza indiretta della popolazione, prevedendo un numero adeguato di consiglieri provinciali rispetto alla popolazione e assicurando l'eleggibilità ad una platea più vasta rispetto a quella dei soli consiglieri comunali. V. anche G. VESPERINI, *Le nuove province*, in *Gior. dir. amm.*, n. 3/2012, p. 276, che ritiene di dubbia legittimità la configurazione della Provincia come ente di secondo grado rispetto al «disegno costituzionale di un sistema policentrico ed equiordinato»; G.C. DE MARTIN, *Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in www.astrid-online.it, 14 settembre 2010, p. 6, secondo cui il quadro costituzionale vigente implica «la necessità di configurare gli organi di governo della provincia come direttamente rappresentativi della comunità locale, e quindi non organi di secondo grado».

⁶⁴ V. in particolare A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974; G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 1984; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983; A. PIRAINO, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 1998. E. ESPOSITO, *Provincia (dir. amm.)*, cit., nell'affrontare il tema dell'elezione di secondo grado prima della riforma del Titolo V osservava che «la tutela ed il grado accordati dalla Costituzione agli enti territoriali escludono che della provincia possa farsi un ente non retto da criteri partecipatori e tanto meno un ente sottratto alla regola del suffragio popolare».

⁶⁵ Secondo una parte della dottrina i dubbi di legittimità costituzionale della nuova forma di governo provinciale sarebbero superati o comunque attenuati se le Province svolgessero solamente funzioni di indirizzo e coordinamento, come previsto in un primo momento dal decreto-legge Salva Italia. Cfr. V.

Osservatorio sulle fonti

È sufficiente, a tale proposito, richiamare l'art. 114 Cost., che non solo pone gli enti territoriali ivi richiamati su un piano di pari dignità costituzionale, ma qualifica altresì i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni «come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»⁶⁶. Come ha messo in luce la Corte costituzionale con la sent. n. 106/2002, il principio di equiordinazione degli enti territoriali ne svela, in una formulazione sintetica, «la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

L'elezione di secondo grado del Consiglio provinciale non assicura, a nostro avviso, il rispetto del principio autonomistico e degli altri principi ad esso collegati. Infatti, la Provincia cessa di essere un ente rappresentativo della comunità locale di riferimento e perde la capacità di esercitare «una potestà propria di indirizzo politico-amministrativo»⁶⁷, per trasformarsi in una camera di compensazione politica degli interessi dei sindaci e dei consiglieri comunali.

Non può reputarsi sufficiente, per il sorgere di un rapporto politico di rappresentanza tra cittadini e consiglieri provinciali, la considerazione che i consiglieri comunali sono pur sempre eletti dai cittadini. Infatti, tale argomento sarebbe condivisibile solamente se i consiglieri comunali fossero liberi di eleggere i propri rappresentanti in seno al Consiglio provinciale. In realtà, come abbiamo visto, l'attribuzione dell'elettorato attivo e passivo ai soli consiglieri non consente di configurare la Provincia come un ente rappresentativo, ma le conferisce, più propriamente, i caratteri di un ente associativo⁶⁸.

ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 29, secondo cui l'elezione di organi di secondo grado sarebbe stata meno incongrua se fosse rimasto inalterato l'impianto complessivo dell'art. 23 del decreto-legge n. 201/2011. Anche secondo F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, cit., p. 23, «la previsione di organi eletti da parte dei consiglieri comunali per un ente che deve esercitare funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti dei comuni appare, oltre che saggia, assolutamente ragionevole». In realtà, l'incompatibilità dell'elezione di secondo grado della Provincia introdotta dal decreto n. 201/2011 non è condizionata dal *quantum* di funzioni conferite, ma è una conseguenza della violazione del combinato disposto degli artt. 2 e 5 Cost.

⁶⁶ Per G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. III, 2006, p. 2168, la modifica costituzionale dell'art. 114 Cost. intervenuta con la riforma del Titolo V del 2001 «potrebbe essere sinteticamente raccontata scrivendo semplicemente che la disposizione che definiva il territorio della Repubblica ripartito in Regioni, Province e Comuni dopo la riforma perde il territorio; emerge così una Repubblica che viene costituita dagli enti che prima erano semplici ripartizioni territoriali». Secondo M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 36, l'art. 114, c. 1, Cost., se da un lato «appare all'interprete del tutto privo di qualsiasi portata giuridica, dall'altro esso costituisce la vera cifra per comprendere la portata complessiva della riforma e per ricostruire le coordinate comparatistiche del modello che ne risulta».

⁶⁷ Così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 308, e ancor prima, dello stesso Autore, la celebre voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, IV, 1959, p. 365 ss. Per una ricostruzione degli elementi qualificanti l'autonomia costituzionale delle comunità territoriali v. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 35 ss.; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2011, p. 11 ss.

⁶⁸ In tal senso, condivisibilmente, V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 28.

Osservatorio sulle fonti

In relazione alla configurazione della Provincia come ente associativo dei Comuni, l'art. 6 del disegno di legge per la disciplina del sistema elettorale prevede che il Presidente della Provincia e i consiglieri permangono in carica anche in caso di perdita della carica di Sindaco o di consigliere comunale. Si tratterebbe, come è stato osservato, di una disposizione abnorme, «che spezza il legame di tipo rappresentativo degli organi provinciali con gli stessi comuni»⁶⁹, e accentuerebbe in misura perfino maggiore l'irragionevolezza dell'assetto organizzativo predisposto dal legislatore.

Diversamente da quanto fin qui sostenuto, una parte della dottrina, pur riconoscendo la problematicità della rottura del rapporto diretto tra organi provinciali e cittadini, guarda con interesse alla Provincia come ente di secondo grado⁷⁰. In particolare, F. Pizzetti sostiene che la rinuncia all'elezione diretta del Consiglio provinciale sarebbe accettabile a patto di introdurre adeguate forme di controllo dei cittadini sull'operato della Provincia. Secondo l'Autore questi strumenti potrebbero essere messi a disposizione attraverso la tecnologia digitale e le comunicazioni elettroniche, che potrebbero favorire forme di dialogo diretto tra cittadini e amministrazione, sia di carattere informativo, sia per segnalare disguidi o denunciare malfunzionamenti: «ad un'oggettiva diminuzione del potere di controllo e di sindacato degli elettori sull'operato degli eletti, deve corrispondere un significativo e incisivo aumento della conoscenza e del controllo dei cittadini sull'operato delle amministrazioni, di chi le governa e di chi vi lavora»⁷¹.

Questa tesi, pur interessante e suggestiva, non può essere accolta, in quanto anche le forme più avanzate di controllo da parte dei cittadini nei confronti degli organi politici provinciale non compenserebbero il *vulnus* prodotto dalla rottura del rapporto rappresentativo diretto tra comunità locale ed Ente provinciale.

Un ulteriore *punctum dolens* dell'art. 23 del decreto-legge n. 201/2011 è dato dalla soppressione della Giunta provinciale. È bene precisare che, a differenza di quanto stabilito per le Regioni nell'art. 121 Cost., la Giunta non è un organo necessario dei Comuni e delle Province, in quanto la disciplina degli organi di governo degli enti locali è rimessa alle valutazioni discrezionali del legislatore sempre che, come abbiamo visto, sia rispettato il principio della derivazione popolare dell'organo consiliare⁷².

I dubbi sulla scelta operata dal legislatore attengono al profilo della ragionevolezza della soluzione adottata, netta e generalizzata, che non tiene conto né delle differenti dimensioni delle Province italiane, né delle funzioni esercitate, variabili da Regione a Regione sulla base dell'ulteriore conferimento di funzioni amministrative nelle materie

⁶⁹ M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 4.

⁷⁰ F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *www.astrid-online.it*, 4 agosto 2012, p. 28-29. Intanto, l'eliminazione dell'elezione diretta degli organi di governo consentirebbe di evitare, in conformità all'obiettivo perseguito dal legislatore, «la moltiplicazione delle "classi politiche", facendo della classe politica provinciale null'altro che una parte minima di quella dei comuni ricompresi nell'area». Con ciò si determinerebbe «l'allungamento della catena della rappresentanza e la concentrazione della classe politica locale».

⁷¹ *Ibidem*, p. 33.

⁷² Sulla soppressione della Giunta nei piccoli Comuni v. P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012, p. 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

di potestà legislativa regionale.

La soppressione della Giunta provinciale, a ben riflettere, sarebbe stata una soluzione meno implausibile se le Province fossero state titolari delle sole funzioni di indirizzo e di coordinamento come previsto in un primo tempo dall'art. 17 del decreto n. 201/2011. Viceversa, il ripristino di una parte delle funzioni fondamentali e l'ulteriore conferimento di quelle operate dal legislatore regionale rischia di rendere difficilmente governabile una Provincia, soprattutto se di medie e grandi dimensioni, priva di un organo esecutivo collegiale e che affida al solo Presidente la titolarità della funzione di governo.

Tale rischio è ulteriormente accentuato dalla considerazione che i consiglieri provinciali e il Presidente, in quanto sindaci o consiglieri comunali, sarebbero chiamati a svolgere un doppio incarico, difficilmente compatibile con la gestione politica della Provincia⁷³.

Ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati si sommano le perplessità derivanti da una soluzione che, nel privare i cittadini del potere di eleggere i componenti del Consiglio provinciale, rende gli organi politici delle Province opachi e poco trasparenti, forse più facilmente influenzabili dagli interessi economici sottostanti alla gestione di attività particolarmente delicate, come la tutela dell'ambiente e la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

In un contesto di generale delegittimazione dei partiti e di emersione di preoccupanti fenomeni di corruzione e di utilizzo illecito del denaro pubblico, sarebbe opportuno non ridimensionare ma rafforzare gli istituti democratici e la partecipazione dei cittadini. La trasformazione della Provincia in una sorta di rappresentanza "associativa" dei Comuni⁷⁴ si muove in una direzione opposta rispetto a quella invocata, risultando funzionale ad alimentare logiche autoreferenziali interne al sistema partitico locale.

6. Segue: *c) La procedura di accorpamento e di riordino generale delle Province nel decreto-legge n. 95/2012*

La rimodulazione delle funzioni amministrative e la trasformazione in ente elettivo di secondo grado fanno parte di una strategia politica volta ad ottenere, complessivamente, il ridimensionamento del ruolo della Provincia.

L'art. 17, c. 1, del decreto-legge n. 95/2012 ha aggiunto un terzo tassello a tale strategia avviando, «al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza

⁷³ A conferma di quanto sostenuto si veda l'art. 6 del progetto di legge governativo relativo alla disciplina del nuovo sistema di elezione dei consiglieri e del Presidente della Provincia, secondo cui «le cariche di presidente della provincia e di consigliere provinciale sono compatibili con le cariche di sindaco e di consigliere comunale».

⁷⁴ Osserva V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 28, che anche a voler configurare, più correttamente, la nuova forma di governo provinciale in esame come rappresentativa dei Comuni anziché della popolazione, farebbe comunque sorgere delle perplessità, in quanto gli stessi Comuni non sarebbero rappresentati in maniera adeguata, «poiché nel consiglio provinciale entrerebbero solo rappresentanti (in quanto consiglieri comunali) di un numero limitato (e ridotto) di Comuni della Provincia».

Osservatorio sulle fonti

pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio», un procedimento di riordino di tutte le Province delle Regioni ordinarie⁷⁵, ormai giunto, nel momento in cui il presente lavoro viene scritto, nella fase finale.

Esso prevede che il Consiglio dei ministri determini, con apposita deliberazione, i requisiti minimi per il riordino delle Province, concernenti la dimensione territoriale e la popolazione residente⁷⁶. Tale deliberazione, adottata il 20 luglio 2012, ha stabilito che le Province devono rispettare due requisiti: a) una dimensione non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati; b) una popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti.

Sulla base di tali criteri, l'art. 17, c. 3, del decreto ha previsto che il Consiglio delle autonomie locali debba approvare, entro settanta giorni dalla pubblicazione della delibera sopra citata, un'ipotesi di riordino relativa alle Province ubicate nel territorio della Regione per poi inviarla alla Regione medesima. Quest'ultima, entro i successivi venti giorni⁷⁷, deve trasmettere una proposta di riordino delle Province, formulata sulla base dell'ipotesi elaborata dal Consiglio delle autonomie locali⁷⁸.

Infine, tenuto conto delle proposte regionali, le Province sono riordinate con atto legislativo di iniziativa governativa, che contestualmente definisce l'ambito delle Città metropolitane previste dall'art. 18 del decreto-legge in esame⁷⁹. In caso di mancato

⁷⁵ Secondo S. GAMBINO, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in www.astrid-online.it, 6 agosto 2012, p. 5, il riordino complessivo delle Province, motivato con le sole esigenze imposte dalle manovre finanziarie, «non risulta ragionevole se non adeguatamente motivato nel quadro di una revisione sistematica della mappa territoriale dei poteri/funzioni e del loro esercizio ottimale a livello locale, provinciale e regionale».

⁷⁶ Sono fatte salve, in ogni caso, le Province nel cui territorio si trova il Comune capoluogo di Regione e quelle confinanti solo con Province di Regioni diverse da quelle di appartenenza e con una delle Province soppresse ai sensi dell'art. 18, c. 1, del decreto-legge n. 95/2012, in quanto sostituite dalle corrispondenti Città metropolitane.

⁷⁷ L'art. 17, c. 3, del decreto-legge n. 95/2012, precisa che, in mancanza della trasmissione dell'ipotesi di riordino da parte del Consiglio delle autonomie locali, la Regione deve comunque procedere ad elaborare la proposta di riordino entro novantadue giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei ministri relativa alla determinazione dei criteri di riordino delle Province.

⁷⁸ Le ipotesi e le proposte di riordino, secondo quanto previsto dall'art. 17, c. 3, del decreto-legge n. 95/2012, tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi previsti, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriale e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione richiamata.

⁷⁹ Secondo l'art. 18, c. 1, del decreto-legge n. 95/2012, «A garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente 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, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013. Sono abrogate le

Osservatorio sulle fonti

invio, da parte delle Regioni, delle proposte di riordino, il decreto autorizza il Governo ad adottare comunque la proposta legislativa, ma previo parere della Conferenza unificata⁸⁰.

Il procedimento descritto, a nostro avviso, è incompatibile con quanto previsto dall'art. 133, c. 1, Cost., secondo cui «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione»⁸¹. Nonostante l'art. 17 del decreto-legge sulla *spending review* tracci un *iter* procedurale non così manifestamente illegittimo quanto quello previsto dall'art. 15 del decreto-legge n. 138/2011⁸², permangono numerosi dubbi sulla sua ammissibilità.

Diversamente da quanto da noi sostenuto, secondo una parte della dottrina il procedimento di accorpamento delle Province in esame non sarebbe in conflitto con l'art. 133 Cost., in quanto la fattispecie disciplinata dalla norma costituzionale riguarderebbe solamente i casi in cui, a circoscrizioni provinciali stabilite, uno o più Comuni intendano passare ad una Provincia limitrofa, oppure decidano di promuovere l'istituzione di una nuova Provincia. Al contrario, l'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 avrebbe ad oggetto il riordino generale e complessivo delle Province, ipotesi non contemplata dall'art. 133 Cost. e quindi non vincolata dai limiti procedurali dell'iniziativa dei Comuni e del parere regionale. In ogni caso, secondo tale dottrina, il

disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché agli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni». Il successivo c. 2 precisa che «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa ai sensi del comma 1, fermo restando il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione. Le città metropolitane conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno attribuiti alle province sopresse».

⁸⁰ La Conferenza unificata, secondo quanto previsto dall'art. 17, c. 4, del decreto-legge n. 95/2012, si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine al riordino delle Province ubicate nei territori delle regioni inadempienti.

⁸¹ Analogamente cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *Federalismi.it*, p. 2 ss.

⁸² Sul decreto-legge n. 138/2011 v. *supra*, par. 2. Più in particolare, la procedura ivi prevista, come si ricorderà soppressa in sede di conversione del decreto, stabiliva all'art. 15, c. 2, che entro il termine fissato per la soppressione delle Province con meno di trecentomila abitanti o con una superficie inferiore ai tremila chilometri quadrati, coincidente con la scadenza del mandato amministrativo in corso, «i Comuni del territorio della circoscrizione delle Province sopresse esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione al fine di essere aggregati ad un'altra provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale». Secondo il c. 3, in assenza di tale iniziativa entro il termine fissato per la soppressione delle Province, «ovvero nel caso in cui entro il medesimo termine non sia ancora entrata in vigore la legge statale di revisione delle circoscrizioni provinciali, le funzioni esercitate dalle province sopresse sono trasferite alle Regioni, che possono attribuirle, anche in parte, ai Comuni già facenti parte delle circoscrizioni delle Province sopresse oppure attribuirle alle Province limitrofe a quelle sopresse, delimitando l'area di competenza di ciascuna di queste ultime. In tal caso, con decreto del Ministro dell'Interno, sono trasferiti alla Regione personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati». Infine, il c. 4 prevedeva che «non possono, in ogni caso, essere istituite Province in Regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti».

procedimento legislativo introdotto dal decreto-legge in esame garantirebbe in maniera adeguata la partecipazione dei Comuni tramite i propri rappresentanti presenti nel Consiglio delle autonomie locali che, come abbiamo visto, deve predisporre un'ipotesi di riordino⁸³. In sostanza, mentre l'art. 133 Cost. riguarderebbe solamente le ipotesi di riordino puntuale delle circoscrizioni provinciali di singole Regioni, nel caso in cui si procedesse ad un riordino complessivo di tutti gli Enti provinciali il legislatore sarebbe libero di individuare una procedura *ad hoc*.

A nostro sommo avviso la tesi riassunta non è convincente.

In primo luogo, dalla formulazione dell'art. 133 Cost. non si evince una distinzione tra fattispecie di riordino puntuale e fattispecie di riordino generale, per cui queste ultime sarebbero escluse dalla procedura prevista dalla norma costituzionale. Al contrario, l'art. 133 Cost. sancisce una regola generale, a tutela delle autonomie locali, applicabile in ogni ipotesi di mutamento delle circoscrizioni provinciali⁸⁴. La garanzia per gli enti interessati, in particolare, si sostanzia nella necessaria iniziativa dei Comuni, in mancanza della quale il legislatore statale non può procedere ad avviare né singole modifiche, né a maggior ragione un riordino complessivo delle circoscrizioni⁸⁵.

Come precisato dalla Corte costituzionale nella nota decisione n. 453/1989 la Costituzione, «nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda

⁸³ Sul punto v. V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, cit., p. 7 ss. L'Autore evidenzia che sarebbero adeguatamente coinvolte anche le Regioni, chiamate ad elaborare la proposta sulla base dell'ipotesi formulata dal Consiglio delle autonomie locali e, comunque, anche nel caso di mancanza di una proposta regionale, le ipotesi di riordino dovrebbero tener conto delle eventuali iniziative dei Comuni avviate in precedenza ai sensi dell'art. 133 Cost.

⁸⁴ Questa tesi è sostenuta, da ultimo, da P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 35, e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, p. 2 ss.

⁸⁵ Secondo P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 5 ss., l'art. 133 Cost. darebbe luogo, condivisibilmente, ad una legge rinforzata nel procedimento, per cui le fasi ivi previste dell'iniziativa dei Comuni e del parere della Regione non sarebbero in alcun modo derogabili. Anche la Corte costituzionale, in alcune recenti pronunce, ha precisato che, in linea generale, nelle procedure di riordino delle circoscrizioni provinciali avviate dal legislatore statale è condizione necessaria l'esplicito coinvolgimento dei Comuni interessati, che deve estrinsecarsi quantomeno in apposite delibere dei Consigli comunali, pur successivamente all'avvio dell'*iter* procedurale. Con la sent. n. 347/1994 della Corte costituzionale relativa alla legittimità costituzionale della procedura di costituzione di nuove Province ai sensi della legge n. 142/1990 e, in particolare, in relazione all'utilizzo dello strumento della delega legislativa, è stato affermato che «non è dato individuare ostacoli di natura costituzionale suscettibili di impedire che 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 (come è avvenuto nel caso in esame per quanto concerne il parere della Regione)». Nella decisione si assume che, comunque, l'iniziativa dei Comuni interessati sia un elemento essenziale del procedimento, che non può in alcun caso essere omissivo.

il loro assetto istituzionale. Si é dunque in presenza del riconoscimento a livello costituzionale generale di un principio ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica»⁸⁶. Il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, secondo la Corte, è «uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia», ed è volto a tutelare l'autonomia degli enti locali contro una possibile compressione unilaterale dell'assetto preesistente da parte del legislatore regionale ma anche, possiamo aggiungere, da parte del legislatore statale che volesse modificare, in maniera puntuale o generale, le circoscrizioni provinciali in assenza di una iniziativa dei Comuni interessati⁸⁷.

In secondo luogo, il procedimento disciplinato dall'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012, si discosta, nella sostanza, dall'*iter* prefigurato dall'art. 133 Cost. L'ipotesi di riordino che il Consiglio delle autonomie locali elabora, difatti, non è assimilabile all'iniziativa comunale prescritta dall'art. 133 Cost. per due ragioni fondamentali⁸⁸. Innanzitutto, essa è solo eventuale, in quanto la Regione, nel caso di mancato pronunciamento del CAL entro il termine di novantadue giorni, può predisporre comunque la proposta di riordino. Inoltre, il documento finale inviato al Governo deve qualificarsi come atto della Regione e non del CAL, la cui ipotesi di riordino è configurata come «base» di partenza della proposta regionale⁸⁹.

Per di più, il Consiglio delle autonomie locali, pur prevedendo tra i suoi componenti anche rappresentanti dei Comuni, deve ritenersi rappresentativo di tutti gli enti locali della Regione, per cui l'ipotesi da esso formulata non può farsi coincidere, né nella

⁸⁶ Con tale decisione la Corte costituzionale stabilì la vincolatività, anche per le Regioni speciali, dell'obbligo della previa audizione delle popolazioni interessate in caso di mutamento delle circoscrizioni ai sensi degli artt. 132 e 133 Cost. Sul territorio come elemento fondamentale di identificazione della popolazione v. G. DEMURO, *Popolazione e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 135 ss.

⁸⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 8 ss., ricorda la costante giurisprudenza della Corte costituzionale che, in relazione alla modifica delle circoscrizioni comunali, ha ribadito l'inderogabilità dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate (cfr. le sentt. n. 279/1994, n. 214/2010, n. 36/2011).

⁸⁸ La differenza non è di poco conto, in quanto l'iniziativa comunale non è modificabile né dal parere regionale, né dalla legge della Repubblica. Come osserva L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in *Forum Quad. cost.*, n. 10/2012, p. 7, «la legge nazionale, infatti, in tale prospettiva assumerebbe esclusivamente un ruolo sussidiario di garanzia del rispetto del procedimento e dei requisiti, nonché di verifica della conformità del risultato all'interesse generale».

⁸⁹ Secondo P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, cit., p. 4, «un'ipotesi di riordino non è una "iniziativa", in quanto da un punto di vista tecnico giuridico non si qualifica come un atto d'impulso di un procedimento o di una fase procedimentale». L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, cit., rileva come la disciplina del procedimento di riordino sovverta i ruoli che l'art. 133 Cost. assegna ai Comuni e alle Regioni, ad esempio tramutando il parere della Regione in una vera e propria proposta di riordino.

forma, né nella sostanza, con l'iniziativa comunale prescritta dall'art. 133 Cost.⁹⁰.

L'esclusione dei Comuni dalla procedura di riordino è ricavabile, indirettamente, dall'art. 17, c. 3, del decreto-legge n. 95/2012, secondo cui «le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione» del Consiglio dei Ministri più sopra richiamata. Questo significa che, successivamente alla deliberazione dello scorso 20 luglio 2012, eventuali iniziative comunali dovrebbero considerarsi *tamquam non esset*, privandole cioè di una forza direttamente attribuita dall'art. 133 Cost., con conseguente violazione del dettato costituzionale⁹¹.

In sintesi, la procedura di riordino prevista dal decreto-legge n. 95/2012 si regge su una logica di funzionamento rovesciata rispetto a quella ricavabile dall'art. 133 Cost., in quanto piuttosto che valorizzare l'indispensabilità dell'iniziativa comunale e del parere delle Regioni, pone il Governo in una posizione di predominanza, in quanto unico soggetto autorizzato sia ad avviare tale *iter* con una delibera del Consiglio dei Ministri, sia a concluderlo con un proprio atto di iniziativa legislativa⁹².

Non basta. Dall'analisi della procedura di riordino emergono ulteriori profili di incostituzionalità che devono essere segnalati.

Intanto, l'art. 17 del decreto-legge sulla *spending review* che, come abbiamo visto, attribuisce ad una deliberazione del Consiglio dei Ministri il compito di identificare i criteri dimensionali minimi delle Province, si porrebbe in contrasto con la riserva di legge assoluta e rinforzata prevista dall'art. 133 Cost., che rimette ad una legge della Repubblica la determinazione dei confini delle circoscrizioni provinciali⁹³. L'art. 17, come è stato correttamente rilevato, porrebbe in realtà «una norma in bianco», in quanto rimetterebbe alla deliberazione del Consiglio dei Ministri «non già l'attuazione del precetto, ma direttamente la sua individuazione, ... che condiziona tutto il successivo *iter* decisionale, delineando un sostanziale trasferimento di potere decisionale dal legislatore all'esecutivo»⁹⁴.

⁹⁰ Come correttamente rilevato da P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 13, l'ipotesi di riordino formulata dal Consiglio delle autonomie locali, che ha il compito di «esprimere una sorta di voce "unitaria"» di tutti gli enti locali, sarebbe una «cosa ben diversa e irriducibile rispetto alla volontà dei singoli comuni interessati alla revisione del territorio della Provincia cui appartengono. Sul ruolo del Consiglio delle autonomie locali nella procedura in esame v. da ultimo G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

⁹¹ Così P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, cit., p. 4.

⁹² Così P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 14.

⁹³ V. sul punto v. E. FERIOLI, *Art. 133*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. III, 2006, p. 2552; C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 1144.

⁹⁴ La tesi è sostenuta da P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, cit., p. 5 ss. Si tratterebbe di un'attribuzione di potere «talmente indeterminata non solo da potersi ritenere sicuramente in violazione della riserva assoluta, ma finanche del principio di legalità in senso sostanziale, che impone al legislatore di attribuire formalmente il potere

Osservatorio sulle fonti

Infine, appare di dubbia legittimità costituzionale la previsione, per la sopravvivenza delle Province, di requisiti dimensionali rigidi e inderogabili, in quanto essi indirizzano i piani di riordino ipotizzati dai CAL ed elaborati dalle Regioni lungo un percorso quasi obbligato. Come è stato giustamente osservato, per delimitare i confini di un'istituzione come quella provinciale, espressione della comunità locale, si dovrebbero predisporre, più correttamente, criteri elastici adattabili ai «dati storico-culturali, socio-ambientali, economici, assolutamente unici, individuali, 'soggettivi'»⁹⁵. Al contrario, il ridimensionamento delle Province predisposto dal decreto-legge n. 95/2012 si fonda su criteri meramente numerici, che proiettano sulle Province un'immagine astratta e meramente burocratica, figlia di una concezione delle autonomie locali più ottocentesca che costituzionalmente sensibile.

Come si anticipava all'inizio del presente paragrafo, col decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 il Governo, a seguito della presentazione, da parte delle Regioni ordinarie⁹⁶, delle rispettive proposte di accorpamento delle circoscrizioni provinciali, ha delineato il nuovo assetto delle Province, concludendo così il procedimento di riordino avviato dall'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012. Tale decreto, che mentre si scrive è all'esame delle Camere per la conversione in legge, riduce le Province delle Regioni ordinarie, a decorrere dal 1° gennaio 2014, da 86 a 51, comprese le Città metropolitane istituite a partire dalla medesima data. Il contenuto del decreto, in linea con quanto previsto dal decreto n. 95/2012, non muta le considerazioni svolte in merito ai dubbi di costituzionalità di una procedura di riordino che appare, come detto, non compatibile con quanto previsto dall'art. 133 Cost.

all'Amministrazione, ma anche di individuarne presupposti e condizioni per il suo esercizio» (p. 6). Una questione alla quale in questa sede è possibile solo accennare è se la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 26 luglio 2012, che ha individuato, ai sensi dell'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012, i criteri quantitativi per il riordino delle Province, sia un atto autonomamente impugnabile davanti al giudice amministrativo da parte delle Province in quanto immediatamente lesivo dei rispettivi interessi. Non deve sfuggire che, se prevalesse la tesi positiva, sostenuta ad esempio da P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, cit., p. 8 ss., si potrebbe sollevare davanti al giudice la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012. *Contra* v. V. CERULLI IRELLI, *Parere reso all'Unione delle Province d'Italia sul riordino delle Province*, in *Federalismi.it*, p. 5, secondo cui la deliberazione del Consiglio dei Ministri avrebbe un carattere propositivo e consultivo, per cui sarebbe priva della capacità di «produrre effetti in ordine alla permanenza in vita, ovvero alla soppressione o all'accorpamento di singole Province, effetti riservati alla decisione del Parlamento assunta mediante l'atto legislativo di cui al 4° co. dell'art. 17 (effetti che solo un atto legislativo può produrre, ai sensi dell'art. 133 Cost.)».

⁹⁵ A. PIRAINO, *Sono i criteri di riordino la pietra d'inciampo per le nuove Province*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012, p. 2. Analogamente v. A. FERRARA, *Il riordino delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane*, *ivi*, p. 2, che sottolinea l'irragionevolezza dell'utilizzo di criteri rigidi e freddi per il riordino di enti costitutivi della Repubblica, spesso «dall'indiscutibile fondamento storico-culturale-identitario». A dimostrazione di quanto affermato l'Autore ricorda come per il riordino delle comunità montane, enti non costitutivi della Repubblica, sia stato previsto dalla legge n. 244/2007 un procedimento che si basa su indicatori articolati e flessibili.

⁹⁶ La Calabria e il Lazio, come precisato nella premessa al decreto-legge n. 188/2012, non hanno presentato le rispettive proposte di riordino, per cui il Governo dovrà procedere, ai sensi dell'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012, ad acquisire il parere della Conferenza unificata.

Osservatorio sulle fonti

7. Le Regioni ad autonomia differenziata e l'obbligo di adeguamento alle modifiche legislative in materia di ordinamento e circoscrizioni provinciali

Anche le Regioni a Statuto speciale sono tenute ad adeguarsi alle modifiche legislative introdotte, rispettivamente, dai decreti-legge n. 201/2011 e n. 95/2012. Più in particolare, l'art. 23, c. 20-*bis* del decreto Salva Italia stabilisce, in relazione alle funzioni amministrative di indirizzo e coordinamento ed alla modifica della forma di governo provinciale, che «le Regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti» a tali disposizioni «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto. Similmente, l'art. 17, c. 5 del decreto sulla *spending review* prevede, per quanto concerne la procedura di riduzione e accorpamento delle Province e la rimodulazione delle funzioni, che le Regioni ad autonomia differenziata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi ricavabili da tale disciplina, «che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

Si tratta di capire in che termini ed entro quali limiti tali disposizioni legislative siano vincolanti per le Regioni speciali che, come è noto, grazie alla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, dispongono di una potestà legislativa piena in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», compresa l'istituzione di nuove Province nel territorio regionale⁹⁷.

Secondo V. Onida si tratterebbe di disposizioni che, al di là dell'autoqualificazione contenuta nel decreto-legge n. 95/2012, dovrebbero propriamente qualificarsi come norme fondamentali di riforma e/o principi generali dell'ordinamento, in quanto il riordino generale delle Province da esse avviato è volto a definire l'assetto fondamentale dell'ordinamento, vincolante anche per le Regioni speciali⁹⁸. Queste ultime sarebbero obbligate ad avviare una apposita procedura di riordino che, anche adottando modalità e criteri dimensionali differenti rispetto a quelli stabiliti a livello statale, determini la riduzione complessiva del numero delle Province⁹⁹.

Non riteniamo condivisibile quanto sostenuto dall'autorevole dottrina qui richiamata. A nostro avviso, infatti, i limiti alla potestà legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata in materia di ordinamento e circoscrizioni delle autonomie locali non possono spingersi fino ad imporre tempi e modalità procedurali, seppur sotto forma di principi. Se così fosse, l'*an* ed il *quomodo* della potestà legislativa regionale sarebbero fortemente compresse e la discrezionalità esercitabile dalle Regioni in tale materia si ridurrebbe oltre il ragionevole.

L'inammissibilità di vincoli conformativi così stringenti è ricavabile, inoltre, dalla

⁹⁷ Tale interpretazione della competenza legislativa delle Regioni speciali in materia di circoscrizioni delle Province è stata avallata dalla sent. n. 230/2001 della Corte costituzionale, che ha precisato come la potestà di istituire nuove Province non vincola in alcun modo lo Stato a istituire i corrispondenti uffici statali decentrati.

⁹⁸ V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 25.

⁹⁹ *Ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

constatazione che le disposizioni dei due decreti-legge citati non ricollegano alcuna conseguenza giuridica in capo alle Regioni speciali nel caso di mancato recepimento di tali obblighi entro i sei mesi previsti. L'introduzione di una sanzione, infatti, sarebbe stata costituzionalmente illegittima, in quanto avrebbe costituito una modalità indiretta per indurre le Regioni a porre in essere un atto legislativo rientrante nella propria autonomia¹⁰⁰.

In conclusione, le disposizioni dei decreti-legge esaminate, piuttosto che incostituzionali, potrebbero essere interpretate come non vincolanti. Le Regioni speciali, in questi termini, sarebbero libere di recepire o meno il contenuto di tali norme.

È bene ribadire, in conclusione, che le Regioni ad autonomia differenziata, nel caso in cui esercitino la propria competenza in materia di circoscrizioni degli enti locali, sono pur sempre tenute a rispettare i principi ricavabili dall'art. 133 Cost. che, come si è già detto, tutela l'integrità territoriale delle Province intese come enti esponenziali della comunità locale. Come la Corte costituzionale ha precisato, sarebbe incostituzionale, ad esempio, una legge regionale che istituisse un *iter* procedurale finalizzato alla variazione delle circoscrizioni provinciali senza prevedere l'adeguato coinvolgimento dei cittadini interessati¹⁰¹.

8. Conclusioni

L'analisi dei decreti-legge n. 201/2011 e n. 95/2012 ha confermato l'ipotesi di partenza: le modifiche dei profili funzionali, organizzativi e dimensionali delle Province sono espressione di una vera e propria *rupture* dell'ordinamento. Le conseguenze di tale frattura sono state, nell'immediato, di due tipi.

La prima ha visto l'interruzione, sul piano legislativo, del processo di inveramento e di valorizzazione delle Province e, più in generale, delle autonomie locali che, seppur con limiti e contraddizioni, era stato avviato negli ultimi decenni.

La seconda è stata l'emersione, sul piano costituzionale, di un conflitto tra un'idea di Provincia concepita come ente espressivo della comunità locale e una concezione più "burocratica", sterile, funzionale ad esigenze di carattere meramente finanziario e di taglio della spesa pubblica.

Quest'ultima concezione, concretizzatasi nei decreti-legge *Salva Italia* e sulla *spending review*, ma anche in numerose proposte di legge ordinarie e costituzionali, è stata alimentata da una pluralità di fattori. La crisi economico-finanziaria e la richiesta esplicita di soppressione delle Province formulata dalla BCE hanno alimentato, soprattutto nel dibattito politico, la convinzione che l'intervento del legislatore fosse urgente e ineludibile, anche al solo fine di mostrare, in maniera simbolica, la volontà del

¹⁰⁰ Secondo G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, cit., p. 2, l'obbligo per le Regioni a Statuto speciale di adeguarsi ai principi sanciti dall'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 costituirebbe «una disposizione meramente declamatoria e presumibilmente incapace di produrre effetti concreti, in assenza di un'effettiva volontà politica delle Regioni a autonomia differenziata a procedere nel senso del riordino».

¹⁰¹ Cfr. le sentt. della Corte costituzionale nn. 238 e 286 del 2007, su cui v. *supra*, par. 4.

Osservatorio sulle fonti

Paese di eliminare sprechi e inefficienze amministrative.

Siffatte considerazioni spiegano le ragioni per cui le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi esaminati presentano molteplici dubbi di costituzionalità. Ciò è stato dovuto, a nostro avviso, in parte alla mancanza di una visione di ampio respiro sulla riforma delle autonomie ed alla rapidità e scarsa meditazione degli interventi, in parte al tentativo di approvare, forzatamente, un congegno normativo incompatibile col quadro costituzionale vigente¹⁰².

È evidente che, così impostata, la questione della riforma delle Province ed il possibile ripensamento del sistema delle autonomie difficilmente potrà produrre esiti positivi e corrispondenti alle attese. Sarebbe necessario mutare radicalmente l'approccio ai suddetti temi per ripartire, più correttamente dai principi costituzionali¹⁰³.

Da questa prospettiva il problema del numero eccessivo delle Province, che pure andrebbe risolto¹⁰⁴, potrebbe essere affrontato con maggiore equilibrio, ad esempio valutando l'ipotesi di modifica dell'art. 133 Cost. I progetti di revisione costituzionale depositati in Parlamento nell'ultima parte della XVI legislatura costituirebbero una buona base di partenza nella parte in cui prevedono la fissazione nel testo costituzionale di requisiti minimi, seppur flessibili e derogabili, e l'attribuzione della potestà legislativa di modifica delle circoscrizioni direttamente alle Regioni.

Inoltre, per garantire una distribuzione ottimale delle funzioni amministrative tra i diversi enti territoriali, che sia ovviamente compatibile con le esigenze di risparmio della spesa, anch'esse costituzionalmente apprezzabili, andrebbe riportato al centro delle priorità politiche il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali. Sarebbe l'occasione per ripensare l'assetto generale delle autonomie locali senza l'affanno dell'emergenza, ma nell'ottica della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁰⁵.

Tutto ciò per dimostrare che il rispetto e la piena attuazione dei principi

¹⁰² Secondo P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, cit., p. 8-9, «questa vicenda conferma come al fondo sia mancata una vera idea guida che, sulla base di una solida e condivisa considerazione delle ragioni per cui procedere alla riforma, tenesse conto degli inevitabili riflessi che il riassetto del sistema dell'autonomia locale produce inevitabilmente sull'intero sistema».

¹⁰³ Per S. GAMBINO, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali*, cit., p. 2, vi è «un'incoerenza e asistematicità di fondo dell'indirizzo legislativo di riforma» dovuto ad un approccio meramente «finanziario» al tema della riforma delle autonomie locali ed all'abbandono di quello più propriamente «costituzionale».

¹⁰⁴ Concordiamo con quanto sostenuto da F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, p. 40 ss., i quali, pur evidenziando la necessità del mantenimento del livello provinciale, essenziale per lo svolgimento di funzioni di scala sovracomunale, ritengono necessario evitare la proliferazione del numero delle Province, in quanto «genera pericolosi processi di frammentazione territoriale, contraddicendo la stessa funzione di area vasta come peculiarità propria».

¹⁰⁵ In questi termini occorrerebbe, come osserva S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, cit., p. 18, «una nuova analisi delle funzioni da porre a fondamento di una ristrutturazione degli ordinamenti locali, che affidasse pazientemente al processo democratico misure di razionalizzazione, differenziazione, risanamento». Per alcuni spunti di interesse v. A. CASSATELLA, *Aboliamo le Province? Cosa ci insegna la dottrina spagnola*, in *Federalismi.it*, n. 10/2011, p. 3 ss.

Osservatorio sulle fonti

costituzionali possono essere pienamente compatibili con la pur necessaria razionalizzazione dei conti pubblici.