

**PARERE SUI PROFILI DI LEGITTIMITA’
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**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ricorso alla decretazione d’urgenza. – 3. Il coinvolgimento degli enti locali nella procedura di riordino e l’art. 133 della Costituzione. – 4. L’oggetto e i criteri del riordino: a) tutte le Province sono coinvolte. – 5. (Segue): b) la definizione e l’applicazione dei criteri di riordino. – 6. (Segue): c) la procedura di riordino e i rapporti fra gli atti che la compongono. – 7. Regioni con una sola Provincia? – 8. Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto speciale. – 9. Postilla: la nuova disciplina degli organi delle Province.

1. *Premessa.*

La disciplina recata dall’articolo 17 del d. l. n. 95 del 2012, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, pur presentandosi formalmente in linea di continuità e di

integrazione rispetto a quella dettata dall'art. 23 del d. l. n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011), in realtà rappresenta una netta svolta rispetto ad essa, da cui si discosta in punti fondamentali.

L'art. 23, infatti, pur apparentemente muovendosi nel quadro dell'attuale assetto costituzionale degli enti territoriali, e limitandosi a disciplinare diversamente le funzioni delle Province e i loro organi di governo, configurava in realtà una drastica trasformazione del volto delle Province, in un'ottica chiaramente prodromica rispetto alla loro soppressione, oggetto di una insistente campagna di opinione pubblica. Esprimeva dunque un disegno – di soppressione “surrettizia” delle Province – sostanzialmente in contrasto, a mio giudizio, con l'assetto costituzionale vigente, in cui non solo le Province sono previste, ma sono configurate come enti costitutivi della Repubblica insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato, dotati di propri poteri e funzioni e di una finanza autonoma. Questo intento di “svuotamento” delle Province, in vista di una loro eliminazione (che però comporterebbe ovviamente una riforma costituzionale) risultava in modo palese dall'operare congiunto delle norme sugli organi (eliminazione della giunta provinciale, elezione di soli dieci consiglieri provinciali da parte dei consigli comunali, e del presidente della Provincia da parte del consiglio provinciale nel proprio seno) e soprattutto delle norme sulle funzioni. Queste infatti venivano ridotte a meri (e in realtà inafferrabili) compiti di

indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, imponendosi invece il trasferimento di tutte le funzioni attualmente svolte ai Comuni o (più plausibilmente) alle Regioni, alle quali dunque si sottraeva in sostanza la competenza, costituzionalmente ad essa spettante salvo che nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, di allocare le funzioni amministrative ai livelli locali o regionale in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e attraverso l'apprezzamento concreto delle esigenze unitarie.

Il d. l. n. 95 del 2012, nel testo risultante dalla conversione in legge, fa una ben diversa scelta, spostando l'ottica dell'intervento dalla "surrettizia" soppressione delle Province in tutto il territorio nazionale all'intento assai più plausibile di un "riordino" delle stesse, che conduca ad un numero più ridotto di enti locali di area vasta: le Città metropolitane, destinate a sostituire *in toto* le Province nelle relative aree, e a svolgere ulteriori funzioni pertinenti al governo delle aree metropolitane (art. 18), e le altre Province riordinate (attraverso accorpamenti e ridefinizioni delle rispettive circoscrizioni) in base a criteri e requisiti minimi definiti con riguardo alle dimensioni territoriali e demografiche (art. 17 comma 1).

Le funzioni amministrative delle nuove Province riordinate riprendono dunque solida consistenza, essendo identificate sia in quelle fondamentali di "area vasta" individuate direttamente dalla legge statale (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione

dell'ambiente, servizi di trasporto, strade provinciali e relativa circolazione stradale, programmazione della rete scolastica ed edilizia scolastica per la scuola secondaria di secondo grado: art. 17, comma 10), sia in quelle che, nelle materie di competenza legislativa regionale (concorrente o residuale), la Regione abbia allocato o allochi in base ai criteri generali di cui all'art. 118 Cost. (art. 17, comma 11).

Resta invariata invece la disciplina degli organi provinciali già recata dall'art. 23 del d. l. n. 201 del 2011 (art. 17, comma 12).

Si tratta dunque di un disegno nuovo, che non manca, come vedremo, di porre problemi anche dal punto di vista costituzionale, ma al quale appare sostanzialmente estraneo l'intento (ascrivibile invece all'art. 23 del precedente decreto legge) di surrettizia soppressione degli enti locali di area vasta.

2. Il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Ciò premesso in via generale, si può passare all'esame dei punti critici sui quali mi è chiesto di esprimere parere.

In primo luogo, si chiede se sia possibile con decreto legge intervenire su una materia che tocca l'ordinamento territoriale delle Province, quali istituzioni costitutive della Repubblica, e se

sussistano i motivi di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso al decreto.

Precisato che l'intervenuta conversione del decreto legge non impedisce di sollevare dubbi di costituzionalità in relazione alla mancanza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione – avendo la Corte costituzionale chiarito definitivamente che il vizio del decreto carente dei presupposti di necessità e urgenza si trasmette alla legge di conversione, e che però è solo la “evidente mancanza” di tali presupposti che può essere oggetto di sindacato di costituzionalità, essendo per il resto la valutazione rimessa al Parlamento in sede di conversione (cfr. sentenze n. 29 del 1995, n. 171 del 2007, n. 128 del 2008) – sul punto si può osservare quanto segue.

Anche se astrattamente non è facile ricondurre alla fattispecie dei “casi straordinari di necessità e di urgenza” la disciplina in esame, che tende a realizzare un complesso disegno di organico riordino dell'assetto territoriale degli enti locali, si può a mio avviso ritenere plausibilmente – anche nella prospettiva della prassi largamente estensiva dei presupposti della decretazione di urgenza consolidatasi nel nostro paese, nei limiti in cui essa non contraddice palesemente la Costituzione – che non si manifesti nella specie una “evidente mancanza” dei presupposti.

Da un lato, infatti, il disegno di riordino delle Province si iscrive dichiaratamente nel quadro della straordinaria situazione di crisi economico-finanziaria e della finalità (enunciata nel comma 1

dell'art. 17) di “contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio” – costituzionalmente “promesso” a partire dal 2014 in base al nuovo art. 81, commi 1 e 2, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 – in un’ottica complessiva di riduzione degli apparati amministrativi fonte di spesa pubblica. Dall’altro lato, l’urgenza del disegno di riordino si manifesta in relazione all’esigenza di “correggere il tiro” tempestivamente rispetto a quanto disposto con l’art. 23 del d.l. del 2011, che (sia pure a mio avviso incostituzionalmente) obbligava le Regioni a disporre entro il termine del 31 dicembre 2012 un massiccio trasferimento di funzioni provinciali ai Comuni o alle Regioni stesse. In tutto ciò può ravvisarsi non tanto una oggettiva urgenza del contenuto dei provvedimenti adottati, quanto una urgenza “del provvedere” in relazione agli obiettivi di revisione critica di quanto disposto sei mesi prima e di mantenimento, tuttavia, delle finalità di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

3. *Il coinvolgimento degli enti locali nella procedura di riordino e l’art. 133 della Costituzione.*

Si domanda in secondo luogo di verificare se l’art. 17 in oggetto rispetti i limiti e le procedure previste dall’articolo 133 della

Costituzione; in particolare, se l'art. 133 riguardi solo le modifiche puntuali delle circoscrizioni provinciali o non possa invece essere utilizzato nel caso in cui si avvii un processo generale di riordino delle Province, anche a seguito dell'istituzione delle Città metropolitane come disciplinata dal successivo art. 18 dello stesso d.l. n. 95. In tale ambito, si chiede di valutare se l'iniziativa dei Comuni prevista dall'art. 133 possa rientrare nelle modalità e nei tempi della procedura di coinvolgimento del Consigli regionali delle autonomie locali prevista dalla disposizione in oggetto.

In proposito, non par dubbio che di per sé la procedura prevista dall'art. 133, primo comma (ai sensi del quale “Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione”) – dunque una procedura che parte con l'iniziativa comunale, prosegue con il parere della Regione, e sfocia nella presentazione e nell'approvazione di una legge statale – si attagli solo al caso in cui, a circoscrizioni provinciali stabilite (quali esse erano al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, e come sono andate in seguito ridefinendosi sulla base delle leggi modificative o istitutive di nuove Province), uno o più Comuni intendano passare da una Provincia ad altra limitrofa ovvero promuovere la istituzione di una nuova Provincia.

Nel nostro caso invece siamo in presenza di un disegno generale di riordino delle circoscrizioni provinciali in tutte le Regioni, sulla

base di presupposti e criteri definiti a priori dallo stesso legislatore statale. Mentre nulla osta a considerare “equivalente” a quello previsto dall’art. 133 il coinvolgimento della Regione (anzi l’art. 17 affida ad essa un compito più ampio, di formulazione della proposta), il riordino non può invece essere condizionato ad iniziative dei Comuni, che potrebbero ben mancare. La proposta demandata al CAL non può configurarsi come iniziativa dei Comuni nel senso dell’art. 133, se non altro perché il CAL riunisce rappresentanti sia dei Comuni (non tutti) sia delle Province, e soprattutto perché non si tratta di una iniziativa libera, bensì di un atto obbligato dalla legge (che infatti prevede, anche nel caso in cui l’ipotesi di riordino non venga formulata dal CAL, che il procedimento prosegua con l’obbligo per la Regione di trasmettere comunque una proposta di riordino, e con la previsione dell’atto legislativo di iniziativa governativa anche in mancanza della proposta della Regione, col solo parere, in tal caso, della Conferenza unificata: art. 17, commi 3 e 4).

In altri termini, mentre le procedure puntuali contemplate dall’art. 133 partono “dal basso” e sono espressione di esigenze e richieste avanzate dagli enti locali e quindi dalle popolazioni dei singoli territori, la procedura prevista all’art. 17 parte “dall’alto”, muovendo da una decisione legislativa di riordino generale delle circoscrizioni provinciali (ai sensi del comma 1, secondo cui “tutte le province delle Regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto sono oggetto di riordino”,

mentre anche le Regioni speciali – ad eccezione della Valle d’Aosta e del Trentino-Alto Adige – sono a loro volta obbligate ad adeguare i loro ordinamenti agli stessi principi: comma 5).

Ciò non toglie che (anche) dall’art. 133 della Costituzione si possano e si debbano trarre indicazioni utili per valutare la conformità alla Costituzione stessa della procedura di riordino avviata dal legislatore. In particolare, da un lato, esso attesta che il tema delle circoscrizioni provinciali rientra nella competenza legislativa ordinaria dello Stato (tanto è vero che è una legge della Repubblica che può modificare dette circoscrizioni e istituire nuove Province); dall’altro lato, anche dall’art. 133 si ricava che comunità locali e Regione il cui territorio è coinvolto non potrebbero essere escluse del tutto dalla procedura di riordino.

Chiarito che il procedimento instaurato dall’art. 17 non può identificarsi con quelli di cui all’art. 133 né quindi legittimarsi in base a tale ultima disposizione, resta da domandarsi se siffatto procedimento possa costituzionalmente giustificarsi nel silenzio della stessa Costituzione, che non contempla alcuna ipotesi di revisione generale delle circoscrizioni provinciali e di conseguente nuova articolazione dei territori regionali.

A giudizio di chi scrive è ragionevole dare risposta positiva a questa domanda. I principi di autonomia e di decentramento cui si ispira la Carta (dall’art. 5 in poi) non escludono che lo Stato (o la Regione nel caso delle Regioni speciali dotate di competenza legislativa primaria in argomento, entro i relativi limiti) resti

competente a definire l'ordinamento generale degli enti locali e quindi anche i criteri in base ai quali si definiscono le relative circoscrizioni. E d'altra parte la legge della Repubblica – come si evince anche dall'art. 133 – è lo strumento normativo che la Costituzione considera idoneo per la disciplina dell'ordinamento locale e anche delle relative circoscrizioni territoriali. Sarebbe illogico che la legge dello Stato, che può istituire nuove Province o modificarne le circoscrizioni, e perfino modificare le circoscrizioni delle Regioni (sia pure in questo caso con un procedimento particolare: art. 132, secondo comma, Cost.), non potesse anche sopprimere Province esistenti e distribuire diversamente fra le circoscrizioni il territorio della Regione.

Resta il tema del coinvolgimento nel procedimento delle Regioni e delle popolazioni locali. Nel procedimento configurato dall'art. 17 Comuni e Regioni tuttavia non sono esclusi: i Comuni e le Province esistenti sono rappresentati, sia pure nel loro complesso e non singolarmente, nel Consiglio delle autonomie locali cui è affidato il compito di formulare l'ipotesi di riordino (comma 3); a sua volta la Regione è chiamata a fornire al legislatore statale la base propositiva su cui fondare il riordino (comma 4). Nel caso poi di mancanza della proposta regionale, il Governo deve acquisire il parere della Conferenza unificata, nel cui ambito le autonomie locali sono presenti (cfr. lo stesso comma 4). Inoltre le ipotesi e le proposte di riordino debbono tener conto delle eventuali iniziative comunali avviate in precedenza, ai sensi dell'art. 133 Cost., per la

modifica delle circoscrizioni provinciali esistenti (comma 3); e le iniziative dei Comuni inclusi nell'attuale territorio delle Province destinate ad essere sostituite dalle Città metropolitane, dirette ad aderire alla stessa Città metropolitana ovvero, in alternativa, ad una Provincia limitrofa, ai sensi dell'art. 18, comma 2, condizionano a loro volta la ridefinizione delle circoscrizioni provinciali in sede di riordino (art. 17, comma 4).

A tal proposito, deve ritenersi a mio giudizio che le iniziative ex art. 133 Cost. di cui occorrerà tenere conto ai sensi del comma 3 siano solo quelle in corso prima dell'avvio della procedura di riordino. Infatti il comma 3, sia pure con espressione non perspicua, si riferisce alle "eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione" governativa sui requisiti minimi delle nuove Province; e non avrebbe senso riferire la parola "esistenti alla data" in questione alle stesse circoscrizioni provinciali. In ogni caso, dopo il 20 luglio, non potrebbero più venire in rilievo iniziative comunali adottate ai sensi dell'art. 133, poiché si è avviato il processo di riordino generale, e le eventuali iniziative puntuali di variazione delle circoscrizioni dovrebbero ormai appuntarsi sul nuovo assetto.

Ciò non significa tuttavia che eventuali altre proposte o richieste dei Comuni, espresse in vista del riordino, non possano e non debbano essere considerate in sede di formulazione delle ipotesi e delle proposte di riordino da parte dei Consigli delle autonomie

locali e delle Regioni, nonché in sede di deliberazione legislativa del riordino stesso: in conformità, come si è detto, ai principi di autonomia e di coinvolgimento delle popolazioni locali nell'assetto degli enti territoriali, che si ricavano dalla Costituzione. In altri termini, le richieste o le proposte dei Comuni dirette a condizionare le ipotesi di riordino, e avanzate prima delle deliberazioni cui sono chiamate le diverse istituzioni in relazione al riordino stesso, dovranno essere prese in considerazione (non necessariamente accolte) dalle medesime istituzioni.

In definitiva, nel procedimento di riordino delineato dall'art. 17 quello che non è presente, fra gli elementi previsti dall'art. 133 Cost., è solo l'iniziativa "necessaria" dei Comuni. Tuttavia non sembra ragionevole negare al legislatore statale – nel silenzio della Costituzione – il potere di avviare e realizzare una procedura di complessiva ridefinizione delle circoscrizioni territoriali che prescindano da specifiche iniziative dei Comuni interessati, ma muova da un intento generale di riordino e di razionalizzazione dell'assetto territoriale degli enti locali.

4. *L'oggetto e i criteri del riordino: a) tutte le Province sono coinvolte.*

Si chiede, ancora, di considerare i criteri per il riordino delle Province, stabiliti dal comma 2 dell'art. 17 del decreto, così come

definiti dalla deliberazione del Consiglio di Ministri del 20 luglio 2012.

A tal proposito, si pongono almeno tre ordini di problemi: il primo relativo all'“universo” degli enti assoggettati al riordino; il secondo relativo alla definizione e alla applicazione dei “requisiti minimi” stabiliti per le Province riordinate; il terzo, relativo al procedimento prescritto e ai rapporti fra gli atti che lo compongono.

Quanto al primo tema, non par dubbio che il disegno di riordino non riguardi solo le Province attuali che si trovano prive dei requisiti minimi indicati, e siano diverse da quelle “fatte salve” dal terzo e dal quarto periodo dell'art. 17, comma 2, bensì “tutte le Province”, come è espressamente previsto nell'art. 17, comma 2, primo periodo, ed è implicitamente ribadito nel comma 3, ove si prevede che le ipotesi e le proposte di riordino riguardino “le Province ubicate” nel territorio di ciascuna Regione.

Dunque possono veder ridefinito il proprio ambito territoriale anche le Province che già superano i limiti minimi prescritti di superficie e popolazione, e quelle “esenti” dai limiti ai sensi del terzo e del quarto periodo dello stesso comma 2, e cioè, rispettivamente, le Province nel cui territorio si trova il capoluogo di Regione e le Province confinanti solo con Province di Regioni diverse da quella di appartenenza e (congiuntamente) con una delle Province destinate a trasformarsi in Città metropolitane ai sensi dell'art. 18, comma 1 (al fine, in quest'ultimo caso, di evitare

incongruenze nella definizione delle circoscrizioni delle stesse Città metropolitane).

In proposito va segnalato peraltro il pericolo che le deroghe rispetto ai limiti minimi previste dall'art. 17, comma 2, terzo e quarto periodo – o meglio, in realtà, solo quella relativa alle Province ove si trova il capoluogo di Regione, fuori dalle aree metropolitane (nelle quali opera lo speciale meccanismo previsto dell'art. 18, comma 2, del decreto) – possano condurre a formulare ipotesi e proposte di riordino che riducano artificialmente la dimensione della Provincia del capoluogo di Regione, esente dai limiti minimi, al fine di conservare in vita, accorpandovi parte del territorio di questa, Province confinanti sottodimensionate. Da questo punto di vista tuttavia un freno può venire proprio dall'esigenza di tener conto delle richieste o degli orientamenti delle popolazioni locali, che non potrebbero essere agevolmente disattesi per tracciare confini artificiali.

5. *(Segue): b) la definizione e l'applicazione dei criteri di riordino.*

L'art. 17, comma 1, stabilisce che il riordino sia effettuato “sulla base di requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia”, e affida la determinazione di tali requisiti minimi ad una apposita

deliberazione del Consiglio dei Ministri. La deliberazione, adottata il 20 luglio 2012, ha definito tali requisiti, rispettivamente, in una dimensione territoriale non inferiore a 2500 chilometri quadrati e in una popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti, espressamente facendo salve le deroghe previste dallo stesso comma 2, terzo e quarto periodo, dell'art. 17.

Tale deliberazione appare corretta attuazione del disposto dell'art. 17, comma 2, del d. l. n. 95.

I requisiti minimi indicati costituiscono in effetti un vincolo rigido (sia pure soltanto in una direzione, trattandosi appunto di requisiti minimi e non massimi), astrattamente suscettibile di trovarsi in contrasto, in eventuali casi concreti, con indicatori "qualitativi" di omogeneità territoriale o sociale che potrebbero suggerire diverse ripartizioni del territorio. Tuttavia non pare a chi scrive che ciò dia luogo a vizi di costituzionalità, tenendo conto che si tratta di definire le circoscrizioni di enti "di area vasta", che dunque per definizione debbono corrispondere ad una porzione consistente del territorio, non necessariamente del tutto omogenea al proprio interno; e che la composizione di siffatti criteri con eventuali altri criteri "qualitativi" idonei a portare deroga ai primi potrebbe risultare in fatto assai difficile, frustrando l'obiettivo del "riordino". D'altra parte è pacifico che il (legittimo) intento legislativo sia di ridurre il numero delle Province rispetto a quello, generalmente considerato eccessivo, dovuto al frequente prevalere,

negli ultimi decenni, di spinte localistiche che hanno indotto a creare nuove Province di ridotta o ridottissima dimensione.

L'ottica del legislatore non è del resto diversa da quella che, ad esempio, presiede alla previsione costituzionale che ammette la creazione di nuove Regioni solo con un minimo di un milione di abitanti (art. 132, primo comma, Cost.: limite minimo rispetto al quale la deroga, operata con la creazione della Regione Molise, in base alla legge costituzionale n. 3 del 1963, era stata anticipata già dalla XI norma transitoria e finale della stessa Costituzione). In un'ottica non difforme, il legislatore statale – stabilendo principi vincolanti per le Regioni ordinarie pure in sede di esercizio delle loro potestà di istituzione o modificazione dei Comuni, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost. – ha stabilito che “salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite” (art. 15, comma 1, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267 del 2000: e v. anche, in un'ottica analoga, l'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, lettera e, del d.l. n. 95 del 2012, sul limite demografico minimo delle Unioni di Comuni per l'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni da parte dei piccoli Comuni).

Nulla, inoltre, vieta che eventuali aggiustamenti territoriali, con passaggio di Comuni da una ad altra Provincia della stessa Regione, motivati da ragioni particolari relative alle caratteristiche del territorio, possano in seguito essere apportati con leggi ex art. 133, primo comma, della Costituzione, anche se dovessero portare deroghe marginali rispetto ai limiti minimi in oggetto osservati in sede di riordino generale delle Province. Anzi, poiché il riordino è attuato con atto legislativo, non si può neppure escludere che tale atto, anche discostandosi (come appare possibile: v. oltre, par. 6) dalla proposta della relativa Regione, realizzi degli aggiustamenti marginali delle circoscrizioni proposte, perfino, se del caso, derogando ai limiti minimi, tenendo conto di eventuali richieste dei Comuni. Infatti i requisiti minimi sono vincolanti per i CAL e le Regioni in sede di formulazione delle ipotesi e delle proposte, ma non potrebbero vincolare rigidamente il legislatore statale, non trattandosi di limiti stabiliti a livello costituzionale.

6. *(Segue): c) la procedura di riordino e i rapporti fra gli atti che la compongono.*

Al tema da ultimo accennato si connette quello dei rapporti fra ipotesi e proposta di riordino, da un lato, e deliberazione definitiva di riordino, adottata con atto legislativo.

L'art. 17, commi 2, 3 e 4, scandisce anche nei tempi una precisa procedura. Dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri sui requisiti minimi, il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario è chiamato ad approvare una "ipotesi di riordino", nel rispetto della continuità territoriale di ogni Provincia e, s'intende, dei requisiti minimi fissati nella predetta delibera (comma 3, primo periodo). Entro un successivo più breve termine ogni Regione trasmette al Governo una "proposta di riordino", formulata "sulla base dell'ipotesi" approvata dal CAL (comma 3, secondo periodo). Successivamente, entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge (presupponendo dunque che nel frattempo siano stati emanati, entro i termini rispettivi il cui decorso è già iniziato prima della conversione, gli atti precedenti), "con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3" (comma 4).

Non pare dubbio che sia l'ipotesi formulata dal CAL, sia la proposta della Regione debbano essere conformi ai requisiti minimi stabiliti nella delibera governativa. Quanto alla proposta della Regione, essa potrà anche discostarsi nel dettaglio dalla ipotesi approvata dal CAL: dire infatti che la proposta è formulata "sulla base" dell'ipotesi non significa, anche letteralmente, in totale conformità alla stessa. La Regione non potrebbe adottare una proposta radicalmente diversa, ma ben potrebbe adattarla anche tenendo conto di eventuali richieste od orientamenti dei Comuni

espressi nel frattempo, nel pur breve termine di venti giorni dalla trasmissione della ipotesi medesima.

A sua volta l'atto legislativo di iniziativa governativa, che prevede il riordino, potrà discostarsi dalla proposta, poiché anche in questo caso dire che deve essere formulato "sulla base" delle proposte regionali non significa che debba totalmente conformarsi ad esse, alle proposte. Ma anche in questo caso l'iniziativa governativa non potrebbe differire radicalmente dalla proposta, a pena di vanificare il significato partecipativo insito nel ruolo attribuito al CAL e alla Regione. L'iniziativa governativa dovrà essere esercitata entro il termine fissato di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, mentre il termine non può riferirsi all'approvazione del provvedimento legislativo, non trattandosi di legislazione delegata.

Si può anche ammettere, come si è accennato, che l'atto legislativo che dispone il riordino (non l'atto di iniziativa del Governo) deroghi in qualche caso (come non potrebbero fare invece né l'ipotesi né la proposta) ai requisiti minimi stabiliti, trattandosi di un atto di legislazione ordinaria dello stesso rango di quello che ha disciplinato la procedura, e certo non vincolato al contenuto della delibera governativa sui requisiti. E tuttavia apparirebbe indubbiamente contraddittorio un processo di riordino in cui lo stesso legislatore statale da un lato imponesse rigidi requisiti da rispettare in sede di proposta, dall'altro si riservasse di

modificare quest'ultima magari accogliendo istanze "localistiche" che non abbiano potuto trovare accoglienza nella stessa proposta.

Così che, in definitiva, pare ragionevole riconoscere bensì la possibilità che il provvedimento legislativo di riordino operi degli eventuali aggiustamenti rispetto alle proposte, anche, in ipotesi, in deroga puntuale rispetto ai requisiti minimi predefiniti, ma solo in accoglimento di richieste esplicite e motivate dei Comuni interessati. Fuori di queste ipotesi, infatti, eventuali scostamenti da parte del legislatore statale rispetto ai criteri e ai requisiti prestabiliti apparirebbero viziati da intrinseca irragionevolezza e arbitrarietà.

Quanto alla natura dell'atto legislativo che conclude il processo di riordino, ai sensi dell'art. 17, comma 4, il riferimento ad un "atto legislativo di iniziativa governativa" fa pensare ad un disegno di legge presentato dal Governo alle Camere. Non pare invece a chi scrive che possa trattarsi di un decreto legge (che peraltro non sarebbe un atto "di iniziativa governativa", ma un atto legislativo del Governo). E ciò sia per ragioni di coerenza sistematica, poiché le variazioni alle circoscrizioni provinciali sono disposte con "leggi della Repubblica" ai sensi dell'art. 133, primo comma, Cost. – riserva che pare debba intendersi come riserva di legge formale –, sia perché le ragioni straordinarie di urgenza che hanno giustificato l'avvio con decreto legge del processo di riordino sarebbero assai più difficilmente invocabili per concludere il medesimo, una volta che si sia giunti alla formulazione delle proposte. A qual punto è il

Parlamento che deve pronunciarsi definitivamente (come del resto dovrebbe in ogni caso fare, in sede di conversione dell'ipotetico decreto legge).

7. *Regioni con una sola Provincia?*

Si chiede, inoltre, di verificare se sia possibile, in seguito al processo di riordino delle circoscrizioni provinciali, che nelle piccole Regioni (Basilicata, Molise, Umbria) sussista una sola Provincia con un territorio coincidente con quello della Regione.

Tale conseguenza sembrerebbe essere pressoché “obbligata”, posto che, esclusa la Provincia del capoluogo di Regione, la popolazione e in qualche caso la superficie residua non raggiungono in queste Regioni i requisiti minimi stabiliti: a meno di ridurre più o meno artificialmente la circoscrizione della Provincia del capoluogo (che superi i requisiti minimi) a vantaggio della circoscrizione della seconda Provincia: il che risulterebbe astrattamente possibile in Umbria (la cui popolazione e superficie complessive superano abbastanza largamente il doppio dei minimi), non però in Basilicata (a meno di ridurre drasticamente la circoscrizione della Provincia del capoluogo ben al di sotto del requisito minimo di popolazione, a vantaggio della seconda Provincia: il che però apparirebbe un'operazione scopertamente artificiosa diretta al solo fine di far sopravvivere tale seconda

Provincia); e comunque non in Molise, dove la popolazione complessiva della Regione è inferiore al requisito minimo previsto per una sola Provincia.

Tuttavia la coincidenza delle circoscrizioni della Regione e dell'unica Provincia darebbe luogo ad una situazione incongrua: infatti la Provincia in tanto si giustifica in quanto rappresenta l'ente di governo di un'"area vasta" coincidente con una parte sola del territorio regionale, mentre, se tale area vasta coincidesse col territorio della Regione, non vi sarebbe motivo per conservare un livello di governo distinto da quest'ultima. La Regione sarebbe perfettamente in grado di svolgere, e dovrebbe svolgere, tutte le funzioni corrispondenti, come conferma la scelta del legislatore del periodo provvisorio, poi confermata implicitamente dal Costituente, laddove, nell'istituire la Valle d'Aosta, poi divenuta la relativa Regione, dispose espressamente la soppressione della Provincia di Aosta e l'assorbimento da parte della Valle delle relative funzioni (artt. 1, 12, n. 11, e 20 d.lgs. lgt. n. 545 del 1945).

Si potrebbe allora ammettere, in sede di riordino, la previsione di un'unica Provincia, la cui circoscrizione coincida con quella della Regione, solo considerando tale misura come una premessa in vista della successiva inevitabile soppressione della Provincia stessa, con trasferimento delle relative funzioni alla Regione.

Chi scrive ritiene tuttavia plausibile anche ipotizzare che sia lo stesso provvedimento legislativo di riordino a disporre, nel caso delle piccole Regioni, la soppressione delle Province e la

concentrazione nella Regione delle relative funzioni. Anche se, infatti, l'art. 17, comma 2, formalmente "fa salve" le Province nel cui territorio si trova il capoluogo di Regione, sta di fatto che l'esistenza di un'unica Provincia la cui circoscrizione territoriale coincida *tout court* con quella della Regione contrasta con lo stesso impianto complessivo della Costituzione, che contempla bensì in generale, all'art. 114, i Comuni, le Province, le Città metropolitane come entità costitutive della Repubblica, ma considera tali enti come espressione di distinti livelli di governo territoriale, e di per sé non prescrive che in tutto il territorio nazionale sussistano *tutti* gli enti territoriali previsti in linea di principio. Ciò è confermato non solo dalla "eccezione" della Valle d'Aosta, Regione nella quale venne soppresso fin da prima dell'entrata in vigore della Costituzione l'ente Provincia, la cui circoscrizione veniva sostanzialmente a coincidere (anzi, non coincideva per eccesso) con quella della Regione (così che i Comuni della vecchia Provincia di Aosta, non appartenenti alla Valle, furono aggregati alla Provincia di Torino e quindi alla Regione Piemonte: cfr. art. 1, comma 2, d.lgs. lgt. n. 545 del 1945); ma anche, per altro verso, dal fatto che là dove sono istituite le Città metropolitane, esse sostituiscono le vecchie Province, che vengono così anch'esse soppresse (art. 18, comma 1, d.l. n. 95 del 2012).

In nessun modo infatti si trae dalla Costituzione il principio secondo cui ogni parte del territorio nazionale debba,

contemporaneamente, far parte sia di un Comune, sia di una Provincia (o di una Città metropolitana), sia di una Regione.

Né si potrebbe sostenere la necessità della coesistenza della Regione e della Provincia con la medesima circoscrizione territoriale in base al fatto che la Regione è ente dotato di potestà legislativa, mentre la Provincia è ente amministrativo. Infatti la Regione ha anche compiti di amministrazione, ed è anzi chiamata, dall'art. 118, primo comma, Cost., a valutare le esigenze di "esercizio unitario" delle funzioni amministrative, allocandole a livello infraregionale (quando sussistano aree vaste subregionali) o regionale (in questo caso conferendole alla stessa Regione).

Pertanto a chi scrive sembra ammissibile, sul terreno costituzionale, e anzi auspicabile, che il provvedimento di riordino disponga senz'altro la soppressione delle Province (compresa quella ove si trova il capoluogo regionale) nelle Regioni nelle quali le dimensioni territoriali e demografiche, stabilite in via generale ai fini del riordino, porterebbero a costituire un'unica Provincia, la cui circoscrizione inevitabilmente verrebbe a coincidere con quella della Regione stessa.

8. *Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto speciale.*

Si chiede, infine, di valutare come le disposizioni sul riordino delle circoscrizioni provinciali possano valere quali disposizioni di principio per il riordino delle Province anche nelle Regioni a statuto speciale; nonché se la potestà esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, di cui sono dotate le Regioni a statuto speciale, possa in ipotesi essere utilizzata anche per abolire senz'altro tutte le Province in dette Regioni.

Che i principi desumibili dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 valgano a vincolare anche le Regioni a statuto speciale, come è espressamente stabilito nell'art. 17, comma 5, non è dubbio. I principi sul riordino delle Province sono certamente idonei a costituire – al di là dell'autoqualificazione – “norme fondamentali” di riforma e/o principi generali dell'ordinamento, e quindi a vincolare la potestà legislativa primaria delle stesse Regioni in tema di ordinamento degli enti locali e delle rispettive circoscrizioni (art. 14, lettera *o*, stat. Sicilia; art. 3, lett. *b*, stat. Sardegna; art. 4, secondo comma, n. 1-bis, stat. Friuli-Venezia Giulia): anche indipendentemente dall'interrogativo se tale potestà legislativa possa ritenersi vincolata dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (in materia di per sé estranea all'assetto propriamente finanziario). Infatti il riordino ha un ruolo di definizione dell'assetto fondamentale dell'ordinamento, che è ragionevole ritenere vincolante anche per le autonomie speciali.

Tra i principi relativi al riordino, vi è certamente quello della riduzione complessiva del numero di Province in relazione alla

definizione di una loro dimensione minima dal punto vista territoriale e demografico. Si può, invece, legittimamente dubitare che vincolino le Regioni speciali anche gli specifici limiti minimi di dimensione delle Province stabiliti nella delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012. Non potrebbe dunque, a mio giudizio, reputarsi costituzionalmente illegittima una decisione legislativa della Regione, che, nel rispetto del principio di una dimensione minima significativa, atta a definire un assetto meno frazionato dell'attuale – e anche in analogia con quanto previsto dal citato art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, a proposito della dimensione demografica minima delle Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni - si ispirasse a limiti dimensionali diversi (per eccesso o per difetto) da quelli stabiliti a livello statale, senza tuttavia frustrare la finalità generale del riordino: e ciò, per esempio, anche tenendo conto dei caratteri particolari della popolazione, là dove come in Friuli-Venezia Giulia è presente una significativa minoranza linguistica.

Non apparirebbe invece, a mio giudizio, conforme ai principi una deliberazione legislativa regionale che semplicemente sopprimesse tutte le Province in una Regione a statuto speciale, in assenza di condizioni come quelle che, nelle piccole Regioni, giustificerebbero invece, come si è detto, tale soppressione, e cioè di una dimensione della Regione tale da escludere, nell'ottica del riordino, la compresenza di Regione e Province.

9. *Postilla: la nuova disciplina degli organi delle Province.*

Esauriti così gli interrogativi posti nella richiesta di parere, lo scrivente ritiene opportuno aggiungere qualche considerazione su un aspetto che non è disciplinato direttamente dall'art. 17: quello degli organi delle Province, al cui proposito l'art. 17, comma 12, mantiene ferma la disciplina recata dall'art. 23, comma 15, del d. l. n. 201 del 2011.

Tale art. 23, come è noto, stabilisce che organi di governo delle Province siano solo il consiglio provinciale e il Presidente della Provincia (comma 15); che il primo sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi (vale a dire dai consigli) dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia (comma 16); che il Presidente sia eletto dal consiglio provinciale tra i propri componenti (comma 17).

Su tale disciplina, ad avviso di chi scrive, si possono avanzare seri dubbi di costituzionalità.

Anche se di per sé l'elezione diretta o invece di secondo grado dei titolari degli organi degli enti territoriali non appare formalmente vincolata dalla Costituzione, è però certo che le Province siano configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali, e non come enti espressione "associativa" dei Comuni. L'elezione del consiglio ad opera dei consiglieri comunali potrebbe forse anche giustificarsi come meccanismo che attua una

indiretta rappresentanza della popolazione, ma a patto che i consiglieri provinciali siano in numero adeguato rispetto alla popolazione medesima, e, soprattutto, che eleggibili non siano i soli consiglieri comunali. Se invece fossero eleggibili solo i consiglieri comunali, non si avrebbe una vera rappresentanza della popolazione, bensì semmai una rappresentanza dei Comuni. Ma anche i Comuni in realtà non sarebbero adeguatamente rappresentati, poiché nel consiglio provinciale entrerebbero solo rappresentanti (in quanto consiglieri comunali) di un numero limitato (e ridotto) di Comuni della Provincia.

In altri termini, una vera “rappresentanza di secondo grado” si ha quando i “grandi elettori” – a loro volta eletti dalla popolazione – scelgono liberamente i rappresentanti da eleggere (come ad esempio accade per l’elezione del Presidente degli Stati Uniti, o per l’elezione del Presidente della Repubblica ad opera del Parlamento integrato dai delegati regionali). Invece si ha una rappresentanza “associativa” di enti di primo grado quando l’organo rappresentativo è formato da componenti appartenenti a tutti e a ciascuno di tali enti (come ad esempio accade per il *Bundesrat* tedesco, formato da esponenti di tutti i *Laender*; o anche nel caso dei delegati regionali che integrano il Parlamento per l’elezione del Presidente della Repubblica).

Viceversa un consiglio (come potrebbe essere il consiglio provinciale) formato da soli rappresentanti di Comuni, ma non di tutti i Comuni della Provincia, non sarebbe idoneo né a configurare

una rappresentanza di secondo grado della popolazione provinciale, né a configurare una reale rappresentanza dei Comuni compresi nel territorio provinciale.

Quanto poi al Presidente della Provincia, dovendo egli essere scelto nell'ambito del consiglio provinciale, potrebbe vantare un carattere rappresentativo (ma solo in terzo grado) della popolazione provinciale soltanto se il consiglio avesse a sua volta carattere rappresentativo della popolazione e non dei Comuni (come accadeva quando il Presidente era eletto dal consiglio provinciale, a sua volta però eletto direttamente dalla popolazione).

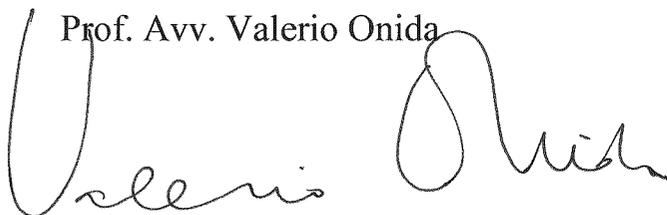
Non è ancora chiaro – mancando la legge “promessa” entro il 31 dicembre 2012 dall’art. 23, commi 16 e 17, del d.l. n. 201 del 2011 – quali dovrebbero essere le modalità di elezione del consiglio provinciale, e in particolare se eleggibili al consiglio provinciale sarebbero solo i consiglieri comunali (mentre per il Presidente la scelta fondamentale è fatta dall’art. 23, comma 17).

In ogni caso, la scelta di organi eletti in secondo grado poteva in ipotesi apparire meno incongrua quando, in base all’art. 23 citato, le Province parevano destinate ad avere solo funzioni di coordinamento delle attività dei Comuni (salvi i dubbi su tale “riduzione” delle funzioni provinciali): e infatti chi sostiene la legittimità dell’elezione in secondo grado lo ha fatto sottolineando proprio tale limitazione funzionale (cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale* – relazione svolta al Convegno di Monteriggioni del 28 giugno

2012, spec. par. 11). Ma una volta che, con l'art. 17, le funzioni della Provincia sono tornate ad essere funzioni amministrative proprie di area vasta (in un sistema nel quale è arduo dire che tra le funzioni delle nuove Province e delle Città metropolitane “primeggi una funzione di indirizzo e coordinamento”: cfr. F. PIZZETTI, *op. loc. cit.*), la scelta di un sistema di organi eletti in secondo o terzo grado appare assai più difficile da giustificare.

Milano, 31 agosto 2012

Prof. Avv. Valerio Onida

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Valerio Onida', written in a cursive style.