



## **IL LIVELLO PROVINCIALE NELLA LEGISLAZIONE “ANTICRISI” DEL GOVERNO MONTI\***

di

**Cristina Napoli**

*(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore  
di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant’Anna di Pisa)*

7 novembre 2012

**Sommario:** **1.** Premessa. – **2.** Le modifiche in tema di province. – **2.1.** I requisiti minimi ed il procedimento di riordino. – **2.2.** Le funzioni amministrative. – **2.3.** Gli organi e la forma di governo. – **3.** Sul ricorso alla decretazione d’urgenza – **3.1.** Sui requisiti minimi e sul procedimento di riordino. – **3.2.** Sulle funzioni amministrative. – **3.3.** Sugli organi e sulla forma di governo. – **4.** Considerazioni conclusive.

### **1. Premessa**

Con il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, in l. n. 135 del 7 agosto 2012<sup>1</sup>, il Governo ha dato avvio ad una procedura di *riordino* delle Province delle Regioni a Statuto ordinario<sup>2</sup>, la quale, proseguendo il percorso legislativo intrapreso lo scorso 6 dicembre 2011 dal d.l. n. 201, convertito, con modificazioni, in l. n. 214 del 22 dicembre 2011<sup>3</sup>, in tema di riduzione dei costi di funzionamento (tra gli altri, anche) delle Province<sup>4</sup>,

---

\* Articolo sottoposto a refe raggio.

<sup>1</sup> Recante «*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*».

<sup>2</sup> In via preliminare, è opportuno rilevare come il testo originario del d.l. prevedesse un procedimento di *soppressione e razionalizzazione* delle Province; il termine *riordino*, infatti, è stato introdotto e cristallizzato nella fase della conversione in legge.

<sup>3</sup> Recante «*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*».

pare da ultimo portata a compimento dal d.l. n. 188 del 5 novembre 2012, in attesa di conversione in legge<sup>5</sup>.

L'esecutivo, infatti, seguitando nel processo di delegittimazione politico-istituzionale dell'ente intermedio tra Regioni e Comuni, acuitosi negli ultimi anni in maniera esponenziale in occasione della crisi economico-finanziaria che ha colpito tutto il mondo e l'Italia in particolare, è riuscito per ben due volte a completare l'*iter legis*, incidendo profondamente sul ruolo della Provincia tra gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica<sup>6</sup>. Se è vero, infatti, che il dibattito sul livello provinciale nell'ordinamento italiano ha origini tutt'altro che recenti, precedendo anche l'entrata in vigore della Costituzione<sup>7</sup>, non può non rilevarsi che le sia pur numerose iniziative legislative volte alla soppressione delle Province non hanno, ad oggi, mai superato il vaglio delle Assemblee rappresentative, arenandosi nel dibattito politico a fini propagandistici ed elettorali o, al più, nei lavori delle Commissioni parlamentari<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un commento critico dell'art. 23 del d.l. c.d. "Salva Italia", v. P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>5</sup> Recante «Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane».

<sup>6</sup> Per una ricostruzione storica del livello provinciale nell'ordinamento italiano, v. G. AMENDOLA, *La provincia nell'amministrazione dello Stato*, in *Trattato Orlando*, Milano, 1918; F. BENVENUTI, *La provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. It.*, 1960, p. 1 ss.; G. SOLMI, *La provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, III ed., Padova, 1961; E. CASSETTA, *Le funzioni della provincia e del comune in relazione all'ordinamento della regione*, in *Studi in memoria di Zanobini*, Milano, 1965, p. 686 ss.; R. MALINVERNO, *Provincia (diritto vigente)*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, p. 383 ss.; A. AMORTH, *Profili storici e comparatistici della Provincia*, in *Riv. Prov.*, 1970, p.12 ss.; M.S. GIANNINI, *La provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Riv. Prov.*, 1970, p. 6 ss.; A. ZORZI, *Strutture organizzative e funzioni delle province italiane*, Milano, 1971; S. FROSINA, *Ordinamento e funzioni delle province*, Napoli, 1975; A. DI GIOVINE, *Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio: aspetti problematici (L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia)*, Milano, 1981, p. 165 ss.; A. CORPACI, *Provincia*, in *Nov. Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, p. 95 ss.; G. CORREALE, *La provincia fra regione e comune*, in *Foro amm.*, 1984, p. 1620 ss.; E. ESPOSITO, *Provincia (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 797 ss.; V. ONIDA, *La provincia ente intermedio nella legislazione statale e regionale; analisi e prospettive*, in *Nuovo governo locale*, 1988, p. 3 ss.; S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>7</sup> Sul dibattito politico in merito al ruolo delle Province, v. F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*; ID., *Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente*; ID., *Dall'Assemblea costituente ad oggi*, tutti reperibili su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), rispettivamente n. 7/2008, n. 13/2008 e n. 23/2008; nonché, da ultimo, ID., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.

<sup>8</sup> Tra i progetti di legge di revisione della Costituzione aventi ad oggetto la soppressione delle Province si ricordano, il primo, nella VII legislatura, A.C. n. 1597 del 4 luglio 1977, «*Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia: modifica agli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VIII disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'art. 129 della Costituzione*» e quelli presentati nelle ultime due legislature sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica: A.C. n. 1941 del 14 novembre 2006, «*Modifiche agli articoli 56, 57, 63, 72, 82, 92, 99, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132 e 133 della Costituzione, per la semplificazione istituzionale e la riduzione dei costi della politica e degli apparati pubblici*»; A.C. n. 2818 del 21 giugno 2007, «*Modifiche alla Costituzione per la semplificazione del governo locale e l'abolizione delle province*»; A.C. n. 3151 del 15 ottobre 2007, «*Modifiche alla parte seconda della Costituzione. Istituzione dell'Assemblea nazionale e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nonché delle province*»; A.C. n. 1836 del 28 ottobre 2008, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, per la razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica mediante la soppressione delle province*»; A.C. n. 1989 del 5 dicembre 2008, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della*

Viceversa, allorché il Parlamento si è occupato di Province, lo ha fatto, in maniera sistematica e con prospettiva di lungo periodo, attraverso l'approvazione della l. n. 142 del 1990<sup>9</sup>, nonché, in maniera puntuale, valorizzando le realtà locali ormai mature per il riconoscimento di un aggiuntivo livello di autogoverno, attraverso, cioè, l'istituzione di nuove Province<sup>10</sup>.

## 2. Le modifiche in tema di Province

I d.l. richiamati in premessa, come anticipato, modificano il vigente sistema delle autonomie locali con particolare riguardo al livello provinciale, prevedendo, in primo luogo, il riordino delle Province esistenti nelle Regioni a Statuto ordinario da attuarsi sulla base della dimensione territoriale e della popolazione residente, secondariamente, l'elenco delle funzioni

---

*Repubblica*»; A.C. n. 1990 del 5 dicembre 2008, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province*»; A.C. n. 2010 del 12 dicembre 2008, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province*»; A.C. n. 2264 del 9 marzo 2009, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile*»; A.S. n. 1852 del 12 ottobre 2007, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, riguardanti la soppressione delle Province*»; A.S. n. 194 del 29 aprile 2008, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, e 133 della Costituzione, riguardanti la soppressione delle Province*»; A.S. n. 1098 del 9 ottobre 2008, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 e all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la soppressione delle Province*»; A.S. n. 1259 del 3 dicembre 2008, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle Province e conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica*»; A.S. n. 1263 del 4 dicembre 2008, «*Modifiche alla Costituzione per l'abolizione delle province e l'istituzione dei controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali*»; A.S. n. 1284 del 16 dicembre 2008, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province*»; A.S. n. 1587 del 26 maggio 2009, «*Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica*».

<sup>9</sup> Recante «*Ordinamento delle autonomie locali*». Cfr. G. FEDERICI, *La configurazione della Provincia alla luce della riforma delle autonomie*, in *Comuni d'Italia*, 1990, p. 1311 ss.; C. GANDINI, *Provincia, I) Ordinamento; II) Funzioni*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1990; G. SILVESTRI, *Attribuzioni delle province*, in AA.VV., *Le autonomie locali*, l. 8 giugno 1990, n. 142, Milano, 1990, p. 522 ss.; F. MERLONI, *Province e riforma: le prime difficoltà*, in *Le Autonomie*, 1990, 23; P. SALVI, *Il riassetto territoriale istituzionale nella legge di riforma delle autonomie: la provincia e l'area metropolitana*, in *Nuova rassegna*, 1990, p. 1581 ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990; G. PIERACCIOLI, *La Provincia nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1991, p. 580 ss.; V. DI SPIRITO, *Le province nella legge 142/90*, in *Riv. amm.*, 1993, p. 613 ss.; L. TATONE, *La provincia nella riforma delle autonomie locali*, in *Amministrazione e politica*, 1994, p. 95 ss.; L. CAMARDA, *La provincia nel quadro della riforma delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1997, p. 582 ss.; E. FILIPPELLI, *La Provincia da ente ausiliario a potere locale*, in *Nuova rassegna*, 1997, p. 2149 ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, p. 317 ss.

<sup>10</sup> Se, infatti, nei primi venti anni di vigenza della Costituzione le leggi statali in materia hanno avuto ad oggetto soltanto variazioni di denominazione delle diverse Province, a partire dalla fine degli anni sessanta il Parlamento ha istituito le seguenti ulteriori Province: nel 1968 Pordenone; nel 1970 Isernia; nel 1974 Oristano; nel 1992 Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia; nel 2004 Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani.

La Regione Sardegna ha istituito nel 2001 le Province di Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, soppresse, per via referendaria, la scorsa primavera 2012.

*fondamentali* ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost. nonché il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già conferite alle Province e, ancora, il Consiglio ed il Presidente quali unici organi di governo, peraltro non più espressione diretta del corpo elettorale.

## **2.1. I requisiti minimi ed il procedimento di riordino**

L'art. 17 d.l. n. 95 (*Riordino delle province e loro funzioni*), come convertito in l. n. 135, ha disposto che, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, tutte le Province delle Regioni a Statuto ordinario siano oggetto di *riordino*<sup>11</sup> da effettuarsi sulla base di requisiti minimi individuati con delibera del Consiglio dei Ministri (c. 2)<sup>12</sup> e di un complesso procedimento disciplinato dal decreto stesso (c. 3, 4 e 5)<sup>13</sup>.

Con riguardo ai primi, il Consiglio dei Ministri con deliberazione del 20 luglio 2012<sup>14</sup> ha previsto, all'art. 1 (*Criteri per il riordino delle province*), che il riordino dovesse avvenire nel rispetto di due parametri non alternativi: estensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati e popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Con riguardo alle Regioni speciali, ed escluse le Province autonome di Trento e Bolzano, il c. 5 ha previsto che esse «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

<sup>12</sup> Da adottarsi, ai sensi del c. 2, «entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del ... decreto» e «su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Tale comma ha disposto, peraltro, che «[a]i fini del presente articolo, anche in deroga alla disciplina vigente, la popolazione residente è determinata in base ai dati dell'Istituto nazionale di statistica relativi all'ultimo censimento ufficiale, comunque disponibili alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Sono fatte salve le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione. Sono fatte salve, altresì, le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province di cui all'articolo 18, comma 1».

<sup>13</sup> Risulta che dell'art. 17 in esame sia stata promossa questione di legittimità costituzionale dalle Regioni Lombardia e Campania per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, c. 1, 77, c. 2, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133, 138 Cost.

<sup>14</sup> Recante «*Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*».

<sup>15</sup> La deliberazione ha previsto, altresì, che «3. La proposta di riordino delle province tiene conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della presente delibera, fermo restando che il riordino deve essere deliberato sulla base dei dati di dimensione territoriale e di popolazione di cui al comma 1 come esistenti alla medesima data di adozione della presente delibera. 4. Il riordino di cui all'articolo 17, comma 1, del citato decreto-legge n. 95 del 2012 non può comportare l'accorpamento di una o più province esistenti alla data di adozione della presente delibera con le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del medesimo decreto-legge e con le modalità e i tempi ivi indicati, sono soppresse con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane. 5. Le iniziative di riordino delle province stabiliscono le denominazioni delle province esistenti in esito al riordino di cui al comma 1. 6. In esito al riordino di cui al comma 1, assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo delle province oggetto di riordino con maggior popolazione residente».

Con riguardo, invece, al procedimento di riordino sono state individuate una fase locale, una regionale ed una statale.

Innanzitutto, i Consigli delle autonomie locali istituiti in ciascuna Regione<sup>16</sup>, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della suddetta delibera<sup>17</sup>, nel rispetto della continuità territoriale, sono stati chiamati ad approvare una *ipotesi* di riordino delle Province insistenti sui diversi territori e ad inviarla alle rispettive Regioni entro il giorno successivo<sup>18</sup>.

In secondo luogo, entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'*ipotesi* di riassetto<sup>19</sup> ovvero, in caso di inerzia dei CAL, trascorsi novantadue giorni dalla data di pubblicazione della delibera<sup>20</sup>, a ciascuna Regione è stato assegnato il compito di trasmettere al Governo una *proposta* di riordino delle Province ubicate nel proprio territorio<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> In caso di mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali, alla presentazione dell'*ipotesi* avrebbe dovuto provvedere l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali.

<sup>17</sup> Termine scaduto il 2 ottobre 2012.

Il CAL Abruzzo ha approvato l'*ipotesi* di riordino il 26 settembre, prevedendo la riduzione delle Province dalle attuali 4 a 2: L'Aquila-Teramo e Pescara-Chieti.

Il 1 ottobre hanno votato i CAL Liguria, Veneto, Emilia Romagna e Marche.

In Liguria, l'*ipotesi* prevede la riduzione delle Province dalle attuali 4 a 2, esclusa la Città metropolitana di Genova: Savona-Imperia e La Spezia.

In Veneto, l'*ipotesi* prevede il mantenimento delle attuali 6 Province (Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Verona e Vicenza) e l'istituzione della Città metropolitana di Venezia.

In Emilia Romagna, l'*ipotesi* prevede la riduzione delle Province dalle attuali 9 a 4, esclusa la Città metropolitana di Bologna: Piacenza-Parma; Reggio Emilia-Modena; Ferrara; Ravenna-Forlì Cesena-Rimini.

Nelle Marche, l'*ipotesi* prevede la riduzione delle Province dalle attuali 5 a 4: Ancona; Pesaro-Urbino; Macerata; Ascoli Piceno-Fermo.

Il 2 ottobre si sono svolte le riunioni dei CAL Lombardia, Toscana, Lazio e Campania.

In Lombardia, l'*ipotesi* prevede la riduzione delle Province dalle attuali 12 a 8, esclusa la Città metropolitana di Milano: Pavia; Lodi-Cremona; Mantova; Brescia; Bergamo; Sondrio; Como-Lecco-Varese; Monza Brianza.

In Toscana, il CAL ha inviato al Consiglio Regionale due ipotesi: ferma l'istituzione della Città metropolitana di Firenze, una prevede la riduzione delle Province dalle attuali 10 a 5 (Massa-Lucca; Prato-Pistoia; Siena-Grosseto; Arezzo; Pisa-Livorno), l'altra la riduzione delle Province da 10 a 4 (Massa-Lucca-Pisa-Livorno; Prato-Pistoia, Siena-Grosseto, Arezzo).

Nel Lazio, il CAL ha deliberato di non presentare ipotesi di riordino in ragione della delibera della Giunta regionale di presentare ricorso alla Corte Costituzionale sull'art. 17 l. n. 135 del 2012.

In Campania, il CAL ha deliberato la richiesta al Presidente della Regione di presentare una proposta di deroga per evitare l'accorpamento della Provincia di Benevento alla Provincia di Avellino.

Il 3 ottobre si sono svolte le riunioni dei CAL Piemonte e Umbria.

In Piemonte, l'*ipotesi* prevede la riduzione da 8 a 4 province, esclusa la Città metropolitana di Torino: Cuneo, Asti-Alessandria, Piemonte Orientale, i cui confini saranno quelli delle attuali Province di Novara, Verbania Cusio Ossola, Biella e Vercelli.

In Umbria, il CAL ha adottato un documento politico per il mantenimento delle due Province di Perugia e Terni, con richiesta di deroga, pertanto, con riguardo a quest'ultima.

<sup>18</sup> Entro il 3 ottobre 2012.

<sup>19</sup> Entro il 23 ottobre nel caso in cui l'*ipotesi* dei CAL fosse inviata l'ultimo giorno utile.

<sup>20</sup> Entro il 24 ottobre 2012.

<sup>21</sup> Sulla base delle *ipotesi* formulate dai CAL le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania hanno trasmesso le proprie *proposte* al Governo.

Hanno, altresì, trasmesso le proprie *proposte* le Regioni Molise, Puglia e Basilicata.

Diversamente, il Lazio e la Calabria non hanno inviato alcuna proposta.

Infine, si è previsto che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge<sup>22</sup>, «con atto legislativo di iniziativa governativa» le Province fossero riordinate sulla base delle suddette *proposte* regionali suddette, in assenza delle quali il provvedimento legislativo doveva essere assunto previo parere, da esprimersi entro dieci giorni, della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città ed autonomie locali.

Come già anticipato, a seguito delle indicazioni delle Regioni, il Governo ha approvato il d.l. n. 188 del 2012 avente ad oggetto il “definitivo” assetto delle Province nelle Regioni a Statuto ordinario<sup>23</sup>.

A completamento di quanto sinora esposto, è necessario rilevare come il successivo art. 18 (*Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio*) abbia disposto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione, al più tardi

---

<sup>22</sup> Entro il 14 ottobre 2012.

<sup>23</sup> Ai sensi dell’art. 2 (*Riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario*) del citato d.l. n. 188 «a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Province nelle regioni a statuto ordinario sono le seguenti: a) Provincia di Biella-Vercelli, in luogo delle province di Biella e di Vercelli; Provincia di Novara-Verbano-Cusio-Ossola in luogo delle province di Novara e di Verbano-Cusio-Ossola; Provincia di Alessandria-Asti in luogo delle Province di Alessandria e di Asti; Provincia di Como-Lecco-Varese in luogo delle Province di Como, di Lecco e di Varese; Provincia di Cremona-Lodi-Mantova in luogo delle Province di Cremona, di Lodi e di Mantova; Provincia di Padova-Treviso in luogo delle Province di Padova e di Treviso; Provincia di Rovigo-Verona in luogo delle Province di Rovigo e di Verona; Provincia di Imperia-Savona in luogo delle Province di Imperia e di Savona; Provincia di Parma-Piacenza in luogo delle Province di Parma e di Piacenza; Provincia di Modena-Reggio nell’Emilia in luogo delle Province di Modena e di Reggio nell’Emilia; Provincia di Romagna in luogo delle Province di Forlì-Cesena, di Ravenna e di Rimini; Provincia di Livorno-Lucca-Massa Carrara-Pisa in luogo delle Province di Livorno, di Lucca, di Massa-Carrara e di Pisa; Provincia di Grosseto-Siena in luogo delle Province di Grosseto e di Siena; Provincia di Perugia-Terni in luogo delle Province di Perugia e di Terni; Provincia di Ascoli Piceno-Fermo-Macerata in luogo delle Province di Ascoli Piceno, di Fermo e di Macerata; Provincia di Rieti-Viterbo in luogo delle Province di Rieti e di Viterbo; Provincia di Frosinone-Latina in luogo delle Province di Frosinone e di Latina; Provincia di L’Aquila-Teramo in luogo delle Province di L’Aquila e di Teramo; Provincia di Chieti-Pescara in luogo delle Province di Chieti e di Pescara; Provincia di Campobasso-Isernia in luogo delle Province di Campobasso e di Isernia; Provincia di Avellino-Benevento in luogo delle Province di Avellino e di Benevento; Provincia di Brindisi-Taranto in luogo delle Province di Brindisi e di Taranto; Provincia di Barletta-Andria-Trani-Foggia in luogo delle Province di Barletta-Andria-Trani e di Foggia; Provincia di Lucania in luogo delle Province di Matera e di Potenza; Provincia di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia in luogo delle Province di Catanzaro, di Crotone e di Vibo Valentia; b) Provincia di Cuneo, Provincia di Bergamo, Provincia di Brescia, Provincia di Pavia, Provincia di Sondrio, Provincia di Belluno, Provincia di Vicenza, Provincia di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Arezzo, Provincia di Ancona, Provincia di Pesaro-Urbino, Provincia di Caserta, Provincia di Salerno, Provincia di Lecce, Provincia di Cosenza, Provincia di Reggio Calabria».

Con riguardo al Comune capoluogo, il successivo art. 3 (*Disposizioni concernenti il Comune capoluogo e la denominazione delle Province*) prevede che «In esito al riordino di cui all’articolo 2, nelle Province istituite ai sensi della lettera a) del comma 1 del medesimo articolo 2, assume il ruolo di Comune capoluogo di una delle Province oggetto di riordino; negli altri casi diviene capoluogo di Provincia il Comune, tra quelli già capoluogo di Provincia, avente maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo, anche a maggioranza, tra i medesimi comuni. Ai fini di quanto previsto nel primo periodo, la popolazione residente è determinata ai sensi dell’articolo 17, comma 2, del citato decreto-legge n. 95 del 2012».

entro il 1° gennaio 2014<sup>24</sup>, delle relative Città metropolitane, il cui territorio andrà a coincidere con quello della Provincia soppressa, *«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»*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> La disposizione ha previsto, infatti, che, la soppressione con contestuale istituzione avvenga precedentemente in caso di cessazione o scioglimento del consiglio provinciale ovvero in caso di scadenza dell'incarico del commissario nominato ai sensi del d.lgs. n. 267 del 2000, *«Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»*.

<sup>25</sup> L'art. 5 (*Disposizioni relative alle Città metropolitane*) d.l. n. 188 ha apportato le seguenti modificazioni all'art. 18 d.l. n. 95 del 2012:

*a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «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 e Napoli sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane, dal 1° gennaio 2014. La Città metropolitana di Milano comprende altresì il territorio già appartenente alla Provincia di Monza e della Brianza; la Città metropolitana di Firenze comprende altresì il territorio già appartenente alla Provincia di Prato e alla Provincia di Pistoia. La Provincia di Reggio Calabria è soppressa, con contestuale istituzione della relativa Città metropolitana, a decorrere dal novantesimo giorno successivo al rinnovo degli organi del Comune di Reggio Calabria a completamento della procedura di commissariamento ai sensi dell'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.»;*

*b) al comma 2-bis, nel quinto periodo, le parole: «le regioni provvedono con proprie leggi» sono sostituite dalle seguenti: «la regione provvede con legge» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano al Comune di Roma Capitale.»;*

*c) al comma 3-bis, nel primo periodo, le parole: «entro il novantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato del Presidente della Provincia o del Commissario, ove anteriore al 2014, ovvero, nel caso di scadenza del mandato del presidente successiva al 1° gennaio 2014, entro il 31 ottobre 2013» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 settembre 2013»;*

*d) il comma 3-ter è abrogato;*

*e) al comma 3-quater, le parole: «o, in mancanza, il 1° novembre 2013» sono sostituite dalle seguenti: «o comunque il 1° ottobre 2013»;*

*f) al comma 4, lettera c), prima delle parole: «nel caso» è inserita la parola: «solo» e dopo le parole: «comma 2-bis» sono inserite le seguenti: «e questa sia attuata, ai sensi del predetto comma, tramite il referendum e la legge regionale ovvero nel caso della Città metropolitana di Roma Capitale.»;*

*g) il comma 5 è sostituito con il seguente: «5. Il consiglio metropolitano è composto da non più di dieci componenti.»;*

*h) il comma 6 è sostituito dai seguenti:*

*«6. I componenti del consiglio metropolitano sono eletti:*

*a) nei casi di cui al comma 4, lettere a) e b), tra i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nel territorio della Città metropolitana, da un collegio formato dai medesimi secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale;*

*b) nei casi di cui al medesimo comma 4, lettera c), secondo il sistema previsto dall'articolo 75 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il richiamo di cui al comma 1 del citato articolo 75 alle disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 122, è da intendersi al testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

*6-bis. L'elezione del Consiglio metropolitano ha luogo entro cinquanta giorni dalla proclamazione del sindaco del Comune capoluogo nel caso di cui al comma 4, lettera a), o, nel caso di cui al comma 4, lettere b) e c), contestualmente alla sua elezione. Entro quindici giorni dalla proclamazione dei consiglieri della Città metropolitana, il Sindaco metropolitano convoca il consiglio metropolitano per il suo insediamento.»;*

*i) al comma 7, dopo la lettera b) è aggiunta, in fine, la seguente: «b-bis) le funzioni diverse da quelle di cui alla lettera a), comunque spettanti alle Province alla data di entrata in vigore del presente decreto.»;*

*l) dopo il comma 9 è inserito il seguente:*

*«9-bis. In caso di mancata adozione dello statuto definitivo entro il termine di cui al comma 9, il Consiglio metropolitano è sciolto e viene nominato un Commissario, che provvede all'adozione dello statuto e*

## 2.2. Le funzioni amministrative

La riforma in oggetto incide non soltanto sul piano quantitativo, sulla permanenza, cioè, di talune Province ad oggi esistenti, ma anche su quello qualitativo, sulle tipologie di funzioni amministrative ad esse riconosciute.

A questo proposito, è opportuno rilevare come, inizialmente, l'art. 23, c. 14, d.l. n. 201 del 2011 avesse pesantemente ridimensionato il ruolo delle Province nel sistema delle autonomie locali<sup>26</sup>, prevedendo che ad esse spettassero «*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*» e, ancora, come con legge statale e regionale<sup>27</sup>, entro il 31 dicembre 2012, si sarebbe dovuto provvedere a trasferire ai Comuni le funzioni amministrative già di competenza provinciale, fatta salva l'acquisizione, ai sensi dell'art. 118, c. 1, Cost., da parte delle Regioni<sup>28</sup>.

In seguito, con l'art. 17 del d.l. n. 95, il legislatore è parso in qualche modo aver attenuato l'entità del – potrebbe dirsi – demansionamento delle Province, da un lato, individuando, accanto alle suddette funzioni di indirizzo e coordinamento, le funzioni *fondamentali* provinciali *ex art. 117, c. 2, lett. p) Cost.*<sup>29</sup> e, dall'altro, non richiamando (ma con ciò non

---

*all'amministrazione dell'ente sino alla proclamazione degli eletti conseguente alle elezioni da svolgersi, entro sei mesi dallo scioglimento, secondo le modalità stabilite, ai sensi dei commi 4 e 6, dallo statuto medesimo, che resta in vigore fino a diversa determinazione del nuovo Consiglio metropolitano. Si applicano le disposizioni dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.»;*

*2. All'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, il secondo periodo è soppresso».*

<sup>26</sup> Il c. 20 *bis*, peraltro, ha previsto che le Regioni a Statuto speciale, ed escluse le Province autonome di Trento e di Bolzano, dovessero adeguarsi a tale ridimensionamento entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto. Su tale previsione è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dalle Regioni Sardegna, per violazione degli artt. 3, 117 e 119 Cost. e 3 dello Statuto regionale, e Friuli Venezia Giulia, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, 118 Cost. e 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 dello Statuto regionale.

<sup>27</sup> In caso d'inerzia da parte delle Regioni, lo Stato avrebbe potuto provvedere in via sostitutiva *ex art. 8 l. n. 131 del 2003*.

<sup>28</sup> Di tali previsioni è stata promossa questione di legittimità costituzionale da parte delle Regioni Campania per violazione degli artt. 1, 5, 114, 117, 118, 119, 120, c. 2 Cost. e dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione; Lazio per violazione degli artt. 5, 72, c. 4, 77, 114, 117, c. 2, lett. *p)*, 118, c. 2 Cost.; Lombardia per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, c. 2, 138 Cost. e del principio di leale collaborazione; Piemonte per violazione degli artt. 5, 114, 117, c. 2, lett. *p)*, 4 e 6, 118, 119 Cost. e del principio di leale collaborazione; Veneto per violazione dell'art. 118, c. 1 e 2, Cost.

L'udienza pubblica davanti alla Corte costituzionale, fissata per il 6 novembre 2012, è stata rinviata a data da destinarsi.

<sup>29</sup> Le funzioni *fondamentali*, individuate dal c. 10 dell'art. 17, sono: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza provinciale; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione ed il controllo in materia di trasporto privato in coerenza con la programmazione regionale, la costruzione, la classificazione e la gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Alle istituende Città metropolitane saranno poi attribuite, oltre alle funzioni appena menzionate, anche la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la

abrogando) il “forzoso” trasferimento delle funzioni amministrative già provinciali ai Comuni nelle materie di potestà legislativa regionale, bensì disponendo, al c. 11, che *«[r]estano 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»*.

Quanto alle *altre* funzioni, diverse, cioè, da quelle *fondamentali*, la “Spending review” ha stabilito che *«nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 118, comma primo, della Costituzione, e in attuazione delle disposizioni di cui al comma 18 del citato articolo 23, come convertito, con modificazioni, dalla citata legge n. 214 del 2011, sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del presente decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, della Costituzione»*. Per tali funzioni si è prevista l’individuazione 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<sup>30</sup> del d.l., previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Da ultimo, l’art. 4, c. 1, lett. *b)* del d.l. sul riordino delle Province ha reintrodotto quanto già previsto nel “Salva Italia”, inserendo il seguente c. 10 *bis* nell’art. 17 richiamato: *«[n]elle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, le regioni con propria legge trasferiscono ai comuni le funzioni già conferite alle province dalla normativa vigente salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle regioni medesime. In caso di trasferimento delle funzioni ai sensi del primo periodo, sono altresì trasferite le risorse umane, finanziarie e strumentali. Nelle more di quanto previsto dal primo periodo le funzioni restano conferite alle province»*.

---

mobilità e la viabilità; la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Anche per le Città metropolitane sono fatte salve le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni *ex art.* 117, c. 3 e 4, Cost. e le funzioni esercitate ai sensi dell’art. 118 Cost.

<sup>30</sup> Termine scaduto il 6 settembre 2012. Uno o più decreti successivi, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l., dovranno individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all’esercizio delle funzioni stesse ed al loro conseguente trasferimento dalla Provincia ai Comuni interessati. A ciò è subordinata la decorrenza dell’esercizio delle funzioni trasferite ai Comuni.

### 2.3. Gli organi e la forma di governo

La conformazione delle Province verrebbe profondamente a mutare anche in ragione delle innovazioni introdotte in tema di organi e forma di governo.

Il d.l. n. 201 del 2011, infatti, eliminando l'organo esecutivo, ha previsto che siano organi della Provincia il Consiglio, composto da non più di dieci consiglieri eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale, ed il Presidente, eletto dal Consiglio tra i suoi componenti<sup>31</sup>. Le specifiche modalità di elezione degli organi richiamati, la cui durata in carica è confermata in cinque anni, sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012<sup>32</sup>.

A questo proposito, si rileva come il 16 maggio scorso il Governo abbia trasmesso alla Camera dei deputati il disegno di legge A.C. n. 5210<sup>33</sup> con cui verrebbe attuato e in parte (già) modificato quanto disposto dal d.l. n. 201.

Il disegno di legge, infatti, con riguardo alla composizione del Consiglio, prevede che esso sia composto da sedici membri nelle Province con popolazione residente superiore a

---

<sup>31</sup> Di tale previsione è stata promossa questione di legittimità costituzionale da parte delle Regioni Campania, per violazione degli artt. 1, 2, 5 e 114 Cost.; Lazio, per violazione degli artt. 5 e 114 Cost.; Lombardia, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118, 119, 138 Cost. e del principio di leale collaborazione; Piemonte, per violazione degli artt. 5, 114, 117, c. 2, lett. p), 4 e 6, 118, 119 Cost. e del principio di leale collaborazione; Veneto, per violazione dell'art. 1, 3, 5, 114, 138 Cost.

Anche per tali questioni l'udienza pubblica davanti alla Consulta, fissata per il 6 novembre 2012, è stata rinviata. Il c. 20 *bis* ha previsto che a tale nuova conformazione della forma di governo provinciale debbano adeguarsi, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, le Regioni a Statuto speciale e non le Province Autonome di Trento e di Bolzano. Di tale estensione è stata promossa questione di legittimità costituzionale dalle Regioni Sardegna, per violazione degli artt. 3, 117 e 119 Cost. e art. 3 Statuto regionale, e Friuli Venezia Giulia, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, 118 Cost. e artt. 4, lett. 1-*bis*, 11, 54 e 59 Statuto regionale. Anche per tali questioni l'udienza pubblica davanti alla Consulta, fissata per il 6 novembre 2012, è stata rinviata.

<sup>32</sup> Nella versione originaria del d.l. il termine era fissato al 30 aprile 2012.

In via transitoria, al c. 20, si prevedeva che (a) agli organi provinciali da rinnovare entro il 31 dicembre 2012 si applichi, sino al 31 marzo 2013, l'art. 141 (*Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali*) d.lgs. n. 267 del 2000; (b) gli organi provinciali da rinnovarsi successivamente al 31 dicembre 2012 restino in carica sino alla scadenza naturale; (c) decorsi i termini di cui *sub* a) e b) si proceda all'elezione dei nuovi organi provinciali.

Da ultimo l'art. 3 del d.l. 188 ha disposto, al c. 2, che «[g]li organi di governo delle province hanno sede esclusivamente nel Comune capoluogo di Provincia e non possono essere istituite sedi decentrate». Nel successivo art. 7 (*Norme transitorie e finali*) è, invece, previsto che «1. Salvo quanto previsto dal comma 2, il mandato degli organi di governo delle province nelle regioni a statuto ordinario cessa il 31 dicembre 2013. Nelle medesime province a decorrere dal 1° gennaio 2013 la giunta è soppressa e le relative competenze sono svolte dal presidente della provincia, che può delegarle ad un numero di consiglieri provinciali non superiore a tre. 2. Nei casi in cui in una data compresa tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province oppure la scadenza dell'incarico di commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 o altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».

<sup>33</sup> Recante «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». Cfr. S. BELLOTTA, *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2012.

settecentomila abitanti, da dodici membri nelle Province con popolazione residente superiore a trecentomila e inferiore o pari a settecentomila abitanti e da dieci membri nelle altre Province; con riguardo all'elezione del Consiglio e del Presidente, riconosce elettorato attivo e passivo ai Sindaci ed ai consiglieri comunali in carica nei Comuni dell'intero territorio provinciale, costituito da un'unica circoscrizione elettorale per la presentazione delle candidature nonché per l'attribuzione dei seggi; con riguardo all'espressione del voto, dispone che l'elettore indichi contestualmente il candidato Presidente e la lista, potendo esprimere due preferenze tra i candidati alla carica di consigliere; con riguardo alla proclamazione degli eletti, stabilisce che sia eletto Presidente il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti e che l'attribuzione dei seggi alle liste per la composizione del consiglio provinciale avvenga in maniera proporzionale sicché i seggi siano attribuiti ai candidati in ordine al numero di preferenze ricevute<sup>34</sup>.

### **3. Sul ricorso alla decretazione d'urgenza**

In via preliminare, prima, cioè, di analizzare criticamente i tre ambiti di modifiche introdotti, pare non potersi prescindere da qualche riflessione sulla fonte del diritto utilizzata: il decreto legge.

Come emerso, infatti, per tutti gli interventi, lo strumento utilizzato dal Governo è quello della decretazione d'urgenza, sì che è necessario verificare l'idoneità di quest'ultimo, quale atto avente forza di legge emanato dal Governo in casi straordinari di necessità ed urgenza, a modificare la forma di Stato disegnata dal Costituente nonché l'attitudine della revisione della spesa pubblica a soddisfare i requisiti di cui all'art. 77 Cost.

Con riguardo alla prima – e si ritiene assorbente – questione, non reputando opportuno indugiare sulla nota distanza tra la prassi instaurata dal Governo circa l'utilizzo del decreto legge ed il disegno del Costituente<sup>35</sup>, in questa sede non può tacersi la radicale disomogeneità tra la materia e l'atto, e ciò sia da un punto di vista formale che sostanziale.

Da un lato, infatti, può genericamente dirsi che la natura *strutturale* dell'intervento infici *ictu oculi* il procedimento adottato, posto che la novella avrebbe necessitato di uno strumento normativo maggiormente adeguato, oltre che un *iter legis* “partecipato” dagli enti territoriali dotati di dignità costituzionale. Più in particolare, si rileva che, avendo ad oggetto – come si

---

<sup>34</sup> La relazione tecnica del Governo al disegno di legge stima la spesa per siffatte elezioni in Euro 707.500,00, a fronte di spese, a legislazione vigente, di oltre 318 milioni di Euro.

<sup>35</sup> Sulla prassi in tema di decreti legge, v., almeno, A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto legge*, Padova 1997; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto legge*, Milano, 2000; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, Milano, 2003; ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. Attualità e prospettive della decretazione d'urgenza*, Macerata, 2006.

vedrà meglio innanzi – l'estensione delle circoscrizioni provinciali di cui all'art. 133, c. 1, Cost., le funzioni amministrative provinciali di cui all'art. 118, c. 2, Cost., nonché gli organi di governo delle Province e le relative modalità di elezione di cui all'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., la riforma avrebbe, *ex art. 72, u.c., Cost.*, dovuto seguire la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Assemblee prevista per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale. Diversamente, il Governo è intervenuto con decreto legge, in tal modo violando la già citata riserva d'assemblea, oltre che l'art. 15, c. 2, lett. b), l. n. 400 del 1988, ai sensi del quale «[i]l Governo non può, mediante decreto-legge: b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione».

Dall'altro lato, pare opportuno sottolineare come la modifica della forma di Stato presupponga inevitabilmente cambiamenti sociali, territoriali, politici che ontologicamente mal si attagliano ai requisiti della necessità e dell'urgenza caratteristici del decreto legge. Si vuol dire, in altri termini, che la struttura binaria del sistema delle autonomie locali, il livello provinciale di governo quale ambito storicamente preferenziale (proprio) del decentramento amministrativo statale e, ancora, l'elezione a suffragio universale e diretto del Consiglio e, da ultimo, del Presidente della Provincia rappresentano, oltre che faticose conquiste di democrazia e legalità, sacrificate negli anni bui della prima metà del secolo scorso, elementi peculiari del nostro ordinamento insuscettibili di essere cancellati in ragione di una sia pur sventurata, ma comunque contingente, congiuntura economico-finanziaria.

Quanto alla seconda questione, successivamente all'entrata in vigore del d.l. c.d. "Spending review", veniva fatto autorevolmente rilevare come, pur nella difficoltà di ricondurre le innovazioni *de quibus* alla fattispecie dei "casi straordinari di necessità e di urgenza", non si sarebbe configurata quella "evidente mancanza" dei requisiti di cui all'art. 77 Cost. che sola potrebbe condurre alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di conversione<sup>36</sup> e ciò in ragione del necessario conseguimento del pareggio di bilancio a partire dal 2014 e dell'«urgenza "del provvedere"» rispetto a quanto disposto dal d.l. c.d. "Salva Italia" sul forzoso trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già provinciali nelle materie di potestà legislativa regionale entro il dicembre 2012<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 270 e 330 del 1996, 398 del 1998, 16 del 2002, 341 del 2003, 6 del 2004, 171 del 2007, 128 del 2008.

<sup>37</sup> In questo senso V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012, p. 4 ss. *Contra* 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 *ivi*, p. 4 ss. Tra le premesse del d.l. n. 188 si rinviene, similmente, il riferimento al «la straordinaria necessità ed urgenza, ai fini del contenimento della spesa pubblica e del processo di razionalizzazione della pubblica amministrazione, di attuare quanto

Ora, prescindendo in questa sede da ogni rilievo sul richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale e sul rischio che esso comporta di seguitare nel sottrarre al sindacato di costituzionalità i decreti legge oltre che di alterare la lettera di cui all'art. 77 Cost.<sup>38</sup>, sia consentita qualche riflessione in argomento.

In un senso, infatti, le economie derivanti dalle modifiche introdotte – riguardando funzioni amministrative che dovranno in ogni caso essere esercitate, uffici che dovranno trovare meramente una nuova sede, personale dipendente che dovrà essere collocato soltanto in mobilità – non potranno che registrarsi nel medio-lungo periodo e ciò anche tacendo i costi derivanti dall'inevitabile contenzioso cui questa riforma darà luogo.

In altro, ancora, il decorso di oltre sette mesi dall'approvazione del d.l. c.d. "Salva Italia" assieme alla permanenza di oltre cinque mesi dal citato termine del 31 dicembre 2012 per seguire il procedimento normale in Assemblea difficilmente avrebbero potuto qualificare l'iter in esame in termini diversi da un mero *modus agendi* del Governo in carica, confermato, da ultimo, dall'approvazione del d.l. n. 188, il quale, peraltro, come anticipato ripropone, con riguardo alle funzioni provinciali nelle materie di cui all'art. 117, c. 3 e 4 Cost., una previsione non identica, ma senz'altro analoga a quella introdotta lo scorso dicembre.

---

*prefigurato dall'articolo 23, comma 15, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dal citato articolo 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 in ordine al nuovo ordinamento provinciale, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dagli impegni assunti in sede europea, il cui rispetto è indispensabile, nell'attuale quadro di contenimento della spesa pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita».*

<sup>38</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale sull'"evidente mancanza" dei presupposti di necessità e urgenza si rinvia a R. ROMBOLI, *La "mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza e la "evidente mancanza" degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Foro it.*, 2004, I, p. 3277 ss.; ID., *Decreto-legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 110 ss.; da ultimo D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato: riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. it.*, 2011, p. 280 ss. In particolare, sulla sentenza n. 171 del 2007 v. P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, p. 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.*, 2007, p. 3599 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2007, p. 4 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, p. 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio*, reperibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Sulla sentenza n. 128 del 2008, A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, reperibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 2008, p. 2670 ss.; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni*, in *Foro it.*, 2008, p. 3044 ss.; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge*, in *Foro it.*, 2008, I, p. 3048 ss.

### 3.1. Sui requisiti minimi e sul procedimento di riordino

Innanzitutto, è necessario soffermarsi sul rapporto che intercorre tra la procedura di riordino in esame e quanto disposto dall'art. 133, c. 1, Cost., ai sensi del quale «[i]l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione»<sup>39</sup>.

A tale proposito, è sostenuto che il procedimento di riordino di cui all'art. 17 d.l. n. 95 nulla avrebbe a che vedere con (ed in tal guisa non potrebbe ledere) il richiamato art. 133 Cost., il quale avrebbe riguardo soltanto «al caso in cui, a circoscrizioni provinciali stabilite [...] uno o più Comuni intendano passare da una Provincia ad altra limitrofa ovvero promuovere l'istituzione di una nuova Provincia» e non a quello in argomento di «generale riordino delle circoscrizioni provinciali in tutte le Regioni, sulla base di presupposti e criteri definiti a priori dallo stesso legislatore statale». Ciò posto, nel silenzio della Costituzione, ne deriverebbe la residua competenza statale «a definire l'ordinamento generale degli enti locali e quindi anche i criteri in base ai quali si definiscono le relative circoscrizioni». Ed a sostegno di tali considerazioni starebbe l'illogicità di un sistema per il quale la legge statale potrebbe sì modificare le circoscrizioni provinciali esistenti ed istituire nuove Province e non sopprimere Province ovvero distribuire diversamente fra le circoscrizioni il territorio della Regione<sup>40</sup>.

La tesi innanzi richiamata non appare, tuttavia, condivisibile.

Legittimare la soppressione di quasi la metà delle Province italiane assumendo la mancata previsione nel testo costituzionale della specifica fattispecie della revisione generale delle circoscrizioni provinciali pare non del tutto rispondente a quanto previsto dal primo periodo dell'art. 5 Cost.<sup>41</sup>, secondo cui «[l]a Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali». Se è vero, infatti, che dal riconoscimento delle autonomie locali è stata pacificamente fatta derivare (l'ammissione del)la relativa *preesistenza* rispetto alla stessa Repubblica, potrebbe forse sostenersi che quest'ultima ha *riconosciuto* le autonomie locali esistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, impegnandosi a *promuoverle*

---

<sup>39</sup> In commento v. E. ROTELLI, *Art. 133*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 204 ss.; E. FERIOLI, *Art. 133*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2548 ss.; C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1144 ss.

<sup>40</sup> In questo senso V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 6 ss.

<sup>41</sup> In commento v. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.; M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI-M. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 40 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 132 ss.; F. BENELLI, *Art. 5*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 50 ss.

ulteriormente attraverso l'istituzione di nuovi Comuni e di nuove Province ai sensi di quanto stabilito dall'art. 133, c. 1 e 2, Cost., ferma restando la possibilità di modificare le circoscrizioni esistenti, con conseguente eventuale riduzione del numero totale delle Province, utilizzando gli strumenti previsti nella medesima disposizione<sup>42</sup>.

In ogni caso, anche là dove non si ammettesse tale interpretazione, rimarrebbe da spiegare in che modo le leggi adottate dagli anni settanta in poi ai sensi dell'art. 133, c. 1, Cost. possano oggi essere abrogate o modificate prescindendo da quel medesimo procedimento legislativo aggravato.

Il consistente numero di enti locali nel territorio della Repubblica, del resto, non è certamente una novità, sì come non lo è la (non casuale) circostanza per cui i metodi utilizzati dal legislatore al fine di incoraggiare l'aggregazione territoriale non sono potuti andare oltre le mere incentivazioni economiche in favore degli enti che, pur liberamente, avessero deciso di profittarne<sup>43</sup>.

Piuttosto non sembra potersi prescindere dalla semplice constatazione per cui la soppressione di una o più Province non possa che *derivare dalla* o comunque *comportare la* modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe alle "sopprimende" Province ed in questa misura, pena la violazione della Costituzione, la modifica delle circoscrizioni provinciali esistenti, anche soltanto finalizzata all'eliminazione di talune Province sul territorio, non può che avvenire in ossequio all'*iter legis* menzionato, che necessita dell'iniziativa legislativa dei Comuni interessati e del coinvolgimento della Regione di riferimento.

---

<sup>42</sup> A questo proposito, si rileva come con riguardo agli analoghi aspetti di cui al secondo comma dell'art. 133, la Corte costituzionale, con sentenza n. 38 del 1969, ha avuto occasione di precisare che il Costituente ha stabilito che la potestà legislativa delle Regioni debba esercitarsi previa audizione delle popolazioni interessate e ciò «a garanzia delle autonomie locali e per assicurare la necessaria tutela del diritto alla integrità territoriale dei comuni». Similmente, anche con riguardo alla potestà legislativa in materia della Regione siciliana, con sentenza n. 435 del 1989, la Corte ha rilevato come «[l']autodeterminazione delle popolazioni locali o, più propriamente, la loro partecipazione a talune fondamentali decisioni che le riguardano è principio di portata generale espresso dagli artt. 132 e 133, ma desumibile dall'intero titolo V, Cost. a garanzia dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni». V. anche Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 1994.

In materia sull'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante referendum, v. sentenze nn. 204 del 1981, 107 del 1983, 279 del 1994, 433 del 1995, 237 del 2004, 214 del 2010, 36 del 2011.

In dottrina v. T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, p. 417 ss.

<sup>43</sup> Basti pensare al fallimento dell'istituto della fusione *obbligatoria* di Comuni, la quale, in ogni caso, traeva origine da una libera scelta dei Comuni di dar vita ad una *transitoria* Unione di Comuni.

Con riferimento all'incentivazione economica, pare il caso di rilevare come recentissimamente, il 10 ottobre 2012, il Ministro dell'Interno ha approvato un decreto recante «*Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi*».

Nel merito, poi, qualche considerazione sui requisiti individuati dalla deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>44</sup> e sul procedimento di riordino.

Con riguardo ai primi, in vigenza del testo originario della Costituzione, ci si sarebbe potuti domandare se tali criteri fossero o meno da ricomprendersi nella riserva di legge statale di cui all'art. 128 Cost.<sup>45</sup> in materia di "ordinamento degli enti locali", sì che, in caso di risposta affermativa, le modifiche introdotte dalla c.d. "Spending review" avrebbero violato la citata riserva di legge sia se intesa come assoluta, non avendo essa stessa previsto i requisiti minimi, che come relativa, facendo difetto e il procedimento di delegificazione e il regolamento delegato. Vero è, comunque, che la l. n. 142 del 1990 ed il d.lgs. n. 267 del 2000, attuativi dell'art. 128 Cost., oltre a non prevedere alcun criterio circa l'estensione territoriale minima, hanno essi stessi inserito, rispettivamente agli artt. 16 e 21, la previsione per cui «*[p]er la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi: e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali*

---

<sup>44</sup> Pare opportuno fare quantomeno cenno alla problematica emersa circa l'impugnabilità della delibera del Consiglio dei Ministri da parte delle Province dinanzi al Tar del Lazio.

A questo proposito V. CERULLI IRELLI, *Riordino delle province*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012, p. 5, si è espresso in senso contrario asserendo il carattere meramente propositivo, consultivo ed endoprocedimentale della delibera, la quale non produrrebbe in capo alle Province, potenziali ricorrenti, un effetto lesivo diretto ed immediato.

Non del tutto similmente, P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 18 ss., pur riconducendo alla delibera del Consiglio dei Ministri un effetto immediatamente lesivo della posizione delle amministrazioni provinciali che non raggiungano i requisiti minimi prescritti, ha escluso che essa sia adottata in applicazione proprio di quella parte della disciplina del decreto-legge che appare in contrasto con la disciplina costituzionale, sì che il giudice amministrativo non potrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale. Piuttosto, ad essere impugnati potrebbero essere l'*ipotesi* del Consiglio delle autonomie locali ovvero la *proposta* regionale. E tuttavia, poiché gli atti da ultimo citati sono eventuali e non necessari, là dove essi non venissero adottati, «*la tutela giurisdizionale da preventiva dovrebbe farsi necessariamente successiva, impugnandosi dinanzi al giudice gli atti esecutivi della disciplina legislativa contenente il riordino delle Province*».

Adito dalle Province di Lecco (ngr. 7084 del 2012), Lodi (ngr. 7075 del 2012), Treviso (ngr. 7019 del 2012), Rovigo (ngr. 7132 del 2012), il Tar Lazio, alla camera di consiglio del 10 ottobre u.s., ha rigettato l'istanza cautelare di sospensione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 «*[c]onsiderato [...] che non sono ravvisabili i paventati profili di immediata lesività dell'atto impugnato*»: in particolare il Tar ha rilevato che l'impugnata delibera «*costituisce infatti il primo segmento di una sequenza procedimentale che, a termini dell'art. 17 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, se anche tendenzialmente conformata dai criteri previsti nell'atto stesso (comma 3), è destinata a concludersi con un provvedimento di natura legislativa (comma 4), il quale, fermi naturalmente i limiti costituzionali, è per definizione libero nel contenuto e nel fine*» (ordinanze nn. 3665, 3666, 3668, 3669 del 2012).

Sulla possibilità di individuare nel processo amministrativo uno strumento  *sussidiario*  alle preclusioni all'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale, v. N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, pp. 193 ss.

<sup>45</sup> La disposizione prevedeva che «*[i] Comuni e le Province sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*». In commento, v. E. ROTELLI, Art. 128, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 1990, p. 1 ss.; I. NICOTRA GUERRERA, *L'autonomia di province e comuni e la «legge generale» di disciplina nella previsione dell'art. 128 della Costituzione*, in *Dir. e società*, 1992, p. 679 ss.

non deve essere inferiore a 200.000 abitanti»<sup>46</sup>. La circostanza per cui i requisiti minimi debbano essere di norma indicati con legge, peraltro, pare confermata dall'art. 1 del d.l. n. 188, il quale alla regola introduce esclusivamente una deroga con riferimento alla deliberazione del Consiglio dei ministri, atto, peraltro, non facilmente inquadrabile nella sistematica delle fonti e senz'altro, comunque, non assimilabile ad un regolamento<sup>47</sup>. Criticabile, ancora in riferimento alla stessa disposizione, appare il tentativo del Governo di legittimare *ex post* il proprio stesso operato, nella misura in cui, in alternativa alla previsione di legge dei requisiti minimi, si introduce la possibilità di procedere con deliberazione del Consiglio dei Ministri là dove una legge precedente abbia ad essa fatto espresso riferimento. Diversamente, con l'abrogazione da parte dell'art. 9, c. 2, l. cost. n. 3 del 2001 dell'art. 128 Cost., ci si potrebbe invece chiedere a chi spetti la potestà legislativa in materia: se è vero, infatti, che lo Stato non è più competente in materia di ordinamento degli enti locali, ma soltanto in materia di «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*», tutto il resto dovrebbe confluire nella potestà legislativa regionale<sup>48</sup>, in esercizio della quale alle Regioni sarebbe consentito, nel rispetto dei livelli di governo di cui all'art. 114 Cost., disegnare il proprio sistema di autonomie locali<sup>49</sup>. E per tale via non sorprende negli ultimi anni la presentazione di numerose proposte di legge di modifica dell'art. 133 Cost. volte all'attribuzione della competenza a modificare le circoscrizioni provinciali e ad istituire nuove Province alla legge regionale<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> A ciò, si ritiene, difficilmente si sarebbe potuto obiettare l'attenuato carattere prescrittivo delle disposizioni citate stante l'inciso «*di norma*», posto che, da un lato, la norma era stata scritta con l'indubbio intento di non escludere i territori con popolazione leggermente inferiore ai 200.000 abitanti e, dall'altro, in ogni caso, non sarebbero stati giustificabili l'inserimento di un nuovo parametro nonché un tale inasprimento del requisito della popolazione residente.

<sup>47</sup> L'art. 1 (*Requisiti minimi*) d.l. n. 188, infatti, prevede che «*1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 3, dopo il comma 3 è inserito il seguente: «3-bis. Le province devono possedere i requisiti minimi stabiliti con legge dello Stato o, su espressa previsione di questa, con deliberazione del Consiglio dei Ministri.»; b) all'articolo 21, comma 3, all'alinea, dopo le parole: «criteri ed indirizzi» sono inserite le seguenti: «e fermo quanto stabilito al comma 3-bis»; c) all'articolo 21, comma 3, la lettera e) è abrogata. 2. Ai fini del riordino delle province ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si applicano i requisiti minimi stabiliti con la deliberazione del Consiglio dei Ministri nella riunione in data 20 luglio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171 del 24 luglio 2012».*

<sup>48</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011, p. 160.

<sup>49</sup> Conclude nel senso della necessaria applicabilità dell'art. 133, c. 1, Cost. come parametro di legittimità dell'art. 17 d.l. n. 95 del 2012 ovvero dell'inesistenza di altro titolo legittimante la potestà legislativa esercitata dallo Stato, P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province*, cit., p. 17.

<sup>50</sup> In questo senso A.C. n. 1080 del 12 giugno 2006, «*Modifica all'articolo 133 della Costituzione in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province*», il quale avrebbe sì modificato l'art. 133 Cost.: «*[i]l mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Regione, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni*

In ogni caso, ferma restando, quantomeno, la discutibilità dell'applicazione retroattiva dei criteri *de quibus*<sup>51</sup>, si fa se non altro apprezzare l'espressa abrogazione del summenzionato art. 21<sup>52</sup> anche in considerazione della *clausola di salvaguardia* contenuta nell'art. 1, c. 4, d.lgs. n. 267 del 2000, il quale prevede che «[a]i sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»<sup>53</sup>.

Il procedimento di riordino, piuttosto, pare la dimostrazione più evidente del tentativo di ovviare al mancato rispetto della procedura di cui all'art. 133, c. 1, Cost., la quale, sia pur in una versione imposta *dall'alto*, è in certa misura ripercorsa nelle sue tre fasi, locale, regionale e statale<sup>54</sup>.

E tuttavia, anche nella sostanza, oltre che evidentemente nella forma, la “copia” differisce dall’“originale”.

In questo senso si rileva, in primo luogo, come, tra il testo del d.l. n. 95 e quello della legge n. 135, il Consiglio delle autonomie locali abbia perso gran parte del proprio ruolo a vantaggio

---

*interessate espressa mediante referendum, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali»; similmente A.C. n. 1242 del 4 giugno 2008, «Modifica all'articolo 133 della Costituzione in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province»; A.C. n. 4439 del 21 giugno 2011, «Modifica all'articolo 133 della Costituzione, in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di soppressione delle province, nonché norme per la costituzione delle città metropolitane e il riassetto delle province»; A.C. n. 4493 del 7 luglio 2011, «Modifica dell'articolo 133 della Costituzione, in materia di istituzione e soppressione delle province nonché di modificazione delle circoscrizioni provinciali»; A.C. n. 4499 dell'11 luglio 2011, «Modifiche agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di istituzione, modificazione e soppressione delle province».*

<sup>51</sup> Viceversa, all'ipotesi dell'efficacia soltanto *pro futuro* dei requisiti minimi potrebbe obiettarsi l'irragionevolezza di un sistema per cui, pur in presenza di Province istituite sulla base dei criteri di cui al d.lgs. n. 267, altri territori eventualmente più popolosi e con maggiore estensione territoriale non potrebbero iniziare l'*iter* di cui all'art. 133 Cost. E, tuttavia, tale osservazione si ritiene possa essere agevolmente superata avendo riguardo alla naturale dinamica della successione delle leggi nel tempo ed alla (più che) opportuna tutela dei territori da sempre provinciali ovvero degli altri che dignità di Provincia hanno conseguito dopo decenni d'impegno attivo della politica e della cittadinanza.

Pur non contestando la fissazione di parametri quantitativi, critica il mancato adattamento di questi ultimi al contesto territoriale, economico e sociale di ogni Regione al fine di individuare in concreto le Province da sopprimere e quelle da accorpate M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18 del 2012, p. 4.

<sup>52</sup> Per un tentativo di modifica dell'art. 21 del Testo unico degli enti locali, v. A.C. n. 1740 del 28 settembre 2006, «Modifiche all'articolo 21 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernenti i criteri per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province».

<sup>53</sup> Sul contenuto e sulla portata di tale clausola di salvaguardia nei confronti di successive modificazioni, v. P. PASSAGLIA, *Art. 1*, in C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Roma, 2012, p. 12 ss.

<sup>54</sup> Riguardo alla successione delle diverse fasi del procedimento, sembra di rilevare un errore di coordinamento tra la fissazione al 24 ottobre del termine entro il quale ciascuna Regione deve trasmettere al Governo la propria *proposta* (risultante dal decorso, in caso di inerzia dei Consigli delle autonomie locali, di novantadue giorni dalla data di pubblicazione della delibera del Consiglio dei Ministri) e quella al 14 ottobre del termine entro il quale il Governo è chiamato ad esercitare l'iniziativa legislativa sulla base della quale procedere al riordino (risultante dal decorso di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge).

di quello delle Regioni<sup>55</sup>: se, infatti, ai sensi dell'art. 133 Cost., la proposta di modifica o di nuova istituzione è *confezionata* dai Comuni attraverso l'esercizio dell'iniziativa legislativa, essendo devoluta alle Regioni una funzione, sì obbligatoria, ma pur sempre consultiva, la formulazione del testo in esame ha sbilanciato il disegno di riordino verso il livello regionale ove si formulano le *proposte* che, stando al tenore letterale della disposizione, avrebbero potuto discostarsi motivatamente dall'*ipotesi* redatta dal Consiglio delle autonomie locali.

In secondo luogo, si sottolinea come l'art. 17 non abbia specificato se competente a formulare la *proposta* fosse il Consiglio o la Giunta regionale, benché l'intervento del primo fosse auspicabile, posto che quella della Regione avrebbe dovuto configurarsi quale *proposta di legge regionale*, che, con procedura del tutto assimilabile a quella dei vecchi statuti regionali, avrebbe dovuto confluire in un disegno di legge di iniziativa governativa.

Infine, con riguardo alla fase statale (e finale) del procedimento di riordino, non può tacersi, da un lato, come per «*atto legislativo di iniziativa governativa*» il c. 4 dell'art. 17 d.l. n. 95 del 2012 non potesse che riferirsi ad una legge del Parlamento approvata su iniziativa del Governo, e non ad un atto con forza di legge adottato dal Governo, dall'altro, come, benché richiamato in premessa, dalla documentazione disponibile sul sito *internet* della Conferenza unificata non risulterebbe acquisito il relativo (previo) parere con riguardo al riordino nelle Regioni Calabria e Lazio.

### **3.2. Sulle funzioni amministrative**

Al fine di verificare se ed in quale misura le innovazioni recentemente introdotte in tema di funzioni amministrative provinciali, anche a modifica delle previsioni approvate soltanto lo scorso dicembre, rispondano o meno al quadro disegnato dal legislatore costituzionale del 2001, può forse essere opportuno rilevare come in base a quest'ultimo, nell'ambito dei principi stabiliti dalla Costituzione ai sensi dell'art. 114, c. 2, Cost., alle Province, sì come ai Comuni, siano riconosciute (a) funzioni *fondamentali* con legge dello Stato<sup>56</sup>, (b) funzioni

---

<sup>55</sup> Il testo originario del d.l., infatti, prevedeva che la deliberazione del Consiglio dei ministri venisse trasmessa ai Consigli delle autonomie locali. Questi ultimi, entro quaranta giorni, avrebbero dovuto deliberare un piano di riduzioni ed accorpamenti, i quali sarebbero dovuti essere trasmessi entro cinque giorni al Governo, il quale, a sua volta, avrebbe acquisito, entro i successivi dieci giorni, il parere di ciascuna Regione. Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, poi, con atto legislativo di iniziativa governativa si sarebbe proceduto alla soppressione o all'accorpamento. In caso di inerzia delle Regioni, il provvedimento legislativo avrebbe dovuto essere preceduto dal parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>56</sup> In questa sede non si intende ritornare sulla natura delle funzioni *fondamentali* o, per meglio dire, sull'*ipotesi* ricostruttiva che tenta di interpretare (tutta) la lett. *p*), c. 2, art. 117 Cost. in termini di riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "organizzazione e funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane" (su cui sia consentito rinviare, ancora, a C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*,

amministrative *proprie* con legge statale o regionale e (c) funzioni amministrative *conferite*, ancora con legge statale o regionale, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sì che paiono imporsi e confermarsi due elementi caratterizzanti il sistema delle autonomie locali: l’allocazione delle competenze amministrative in via preferenziale agli enti territoriali più vicini ai cittadini e, in ossequio al principio di legalità, l’attribuzione delle medesime con legge (statale o regionale) o con atto avente forza di legge<sup>57</sup>.

Ciò posto, in primo luogo, con favore può accogliersi l’individuazione del sia pur esiguo nucleo di funzioni fondamentali<sup>58</sup>, la quale pone in certa misura rimedio a quanto originariamente previsto dall’art. 23, c. 14, d.l. n. 201 del 2011, ai sensi del quale alla Provincia sarebbero spettate «*esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*».

In secondo luogo, circa il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già conferite alle Province con legge dello Stato ai sensi dell’art. 117, c. 2, Cost., si sottolinea, innanzitutto, come tale previsione non paia in armonia con quanto previsto dal Titolo V della Costituzione in generale e dal combinato disposto di cui agli artt. 114, c. 2 e 118, c. 2, Cost. in particolare, in ragione dei quali le Province sono enti territoriali chiamati ad esercitare compiti amministrativi a prescindere dalla natura *fondamentale* dei medesimi<sup>59</sup>, e ciò ancor più in seguito alla costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Secondariamente, la circostanza per cui l’individuazione delle funzioni amministrative provinciali da attribuire ai Comuni sia demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sembra integrare la violazione della riserva di legge di cui all’art. 118, c. 2, Cost., ai sensi del quale «*[i] Comuni, le Province e le Città metropolitane sono*

---

cit., p. 146 ss. e segnatamente p. 159 ss.), bensì si darà per presupposta la tesi che sembrerebbe accolta dal legislatore circa la natura amministrativo-gestionale delle medesime.

<sup>57</sup> In vigenza del testo del Titolo V sì come approvato dall’Assemblea costituente, posta la richiamata riserva di legge di cui all’art. 128 Cost. e fermo restando l’istituto dell’avalimento di uffici per l’esercizio di funzioni amministrative regionali, le Province, sì come i Comuni, erano destinatarie (a) di funzioni amministrative di *interesse esclusivamente provinciale* attribuite con legge dello Stato a prescindere dalla titolarità della potestà legislativa in una data materia, (b) di quelle *sub-delegate* dalle Regioni tra le funzioni a queste ultime delegate dallo Stato e (c) di quelle *delegate* dalle Regioni tra le funzioni ad esse spettanti ai sensi del combinato disposto di cui all’art. 117 Cost.

<sup>58</sup> Piuttosto, dalla sempre maggiore elasticità dell’elenco delle funzioni fondamentali (anche) provinciali, che, sia pur nella piena discrezionalità del legislatore, si allunga e si restringe notevolmente, potrebbero derivarsi dubbi sull’essere o meno tali funzioni davvero connaturate alle caratteristiche degli enti. A tal proposito è interessante raffrontare l’elenco del d.l. n. 95 almeno con quelle delle funzioni fondamentali (provvisorie) di cui alla l. n. 42 del 2009 e quello del d.d.l. A.S. n. 2259.

<sup>59</sup> Sulle funzioni delle Province sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *Art. 19 e Art. 20*, in C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, cit., p. 202 ss.

*titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»*: pare non potersi dubitare, infatti, del fatto che, in ossequio al principio di legalità, la fonte abilitata ad allocare le funzioni amministrative non possa che essere la legge statale o regionale ovvero un atto avente forza di legge statale e, del resto, proprio in considerazione di ciò, i tre trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali effettuati dagli anni settanta ad oggi sono avvenuti mediante una preliminare legge delega e successivi decreti legislativi delegati. Ancora, sia consentito far notare come sorprendentemente si prevede che tale trasferimento sia operato «*nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, comma primo, della Costituzione*», sì che, posta l'operatività non soltanto "in negativo", ma anche "in "positivo" di quest'ultimo<sup>60</sup>, resta da chiedersi in che modo ciò possa concretamente avvenire considerato che la sussidiarietà nell'ordinamento italiano (non solo) vigente è stata introdotta presupponendo l'esistenza di due livelli di amministrazione, quello comunale e quello provinciale.

Infine, come anticipato, dalla mancata (ri)previsione dell'obbligatorio trasferimento ai Comuni delle funzioni già conferite alle Province con legge regionale non pare potersene automaticamente derivare l'abrogazione, la quale, piuttosto ed auspicabilmente, potrebbe conseguire dalla previsione di cui al c. 11 dell'art. 17, secondo cui «*[r]estano ferme [...] le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*».

### **3.3. Sugli organi e sulla forma di governo**

Nonostante le modifiche introdotte in tema di organi e forma di governo provinciale siano formalmente riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, è necessario valutare se alla legge dello Stato emanata ai sensi dell'art. 117, c. 2 lett. p), Cost. sia demandata (anche) la facoltà di sottrarre l'ente Provincia al principio democratico.

A tal proposito, stante la configurazione delle Province a far data dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana<sup>61</sup> quali enti rappresentativi delle comunità locali, sembra difficilmente sostenibile che siffatte innovazioni possano essere introdotte a Costituzione invariata<sup>62</sup>: il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. in combinato disposto con l'art.

---

<sup>60</sup> Sui meccanismi operativi della sussidiarietà v., almeno, V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. XXX, 2003.

<sup>61</sup> E, può dirsi, anche anteriormente, fatta eccezione per la parentesi fascista.

<sup>62</sup> Nel dibattito emerso in tema di razionalizzazione e soppressione delle Province non troppo tempo addietro ha asserito la mancanza di pari dignità costituzionale tra Province e Città metropolitane da un lato e Regioni e Comuni dall'altro, facendone derivare la possibilità di concepire le prime, a Costituzione invariata, come enti rappresentativi di secondo grado M. RENNA, *Brevi considerazioni su province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). *Contra* B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18 del 2006, p. 3.

128 Cost. prima e con l'art. 114, c. 2, Cost. poi, presuppone e, comunque, comporta la valenza di quello democratico in riferimento a tutti i livelli di governo che *costituiscono* la Repubblica, compreso quello provinciale. Anche la Corte costituzionale, del resto, non troppo tempo addietro ha avuto occasione di precisare come *«[i]l nuovo Titolo V [...] ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»*<sup>63</sup>.

Peraltro, anche la Carta europea delle autonomie locali<sup>64</sup> all'art. 3 (*Concetto di autonomia locale*) riconduce la sfera di autonomia di un ente territoriale all'investitura popolare dei suoi organi, prevedendo, al c. 1, che *«[p]er autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»* e, al c. 2, che *«[t]ale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti [...]»*.

Nel merito, ancora, è stato opportunamente rilevato come le richiamate modalità di nomina del Consiglio provinciale introducano una forma di rappresentanza non riconducibile né a quella c.d. “di secondo grado” né a quella c.d. “associativa”.

Da un lato, infatti, diversamente da quanto accade per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti, non è previsto che la popolazione elegga “grandi elettori” chiamati a loro volta a scegliere i rappresentanti da nominare e dall'altro, differentemente da quanto accade per l'elezione dei membri del *Bundesrat* in Germania, il territorio di riferimento non verrebbe ad essere con ogni evidenza adeguatamente rappresentato<sup>65</sup>. E tali considerazioni valgono anche con riguardo all'elezione del Presidente della Provincia come prevista nel citato d.d.l. A.C. n. 5210, posto che, per tale via, sembrerebbe venir meno l'ipotesi dell'elezione – si potrebbe in

---

<sup>63</sup> Sentenza n. 106 del 2002.

<sup>64</sup> Firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia il 30 dicembre 1989, con l. n. 439,

<sup>65</sup> In questo senso V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 29-30.

maniera impropria dire – di “terzo grado” da parte del Consiglio provinciale, che, peraltro, avrebbe ulteriormente inasprito le osservazioni appena esposte.

Più concretamente, poi, non possono che condividersi le perplessità avanzate su tale forma di governo in considerazione della (ri)espansione delle funzioni provinciali sia *fondamentali*, attribuite con legge statale alle Province quali enti di area vasta<sup>66</sup>, che, potenzialmente, *altre*, attribuite con legge regionale ai sensi dell’art. 17, c. 11, d.l. n. 95. In altri termini, l’eliminazione dell’organo esecutivo e l’elezione indiretta del Consiglio e del Presidente è parsa una scelta coerente sino a quando il legislatore ha ricondotto al livello provinciale di governo *esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni*; viceversa, con il riconoscimento delle funzioni di cui all’art. 117, c. 2, lett. p), Cost. e l’auspicabile attribuzione di funzioni ai sensi dell’art. 118, c. 2, Cost., la mancanza di un’idonea struttura esecutivo-amministrativa nonché le modalità indirette di elezione dei rappresentanti provinciali non possono che apparire del tutto incongrue.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Al termine della presente indagine si impongono talune considerazioni conclusive.

È noto come i sostenitori della “inutilità” delle Province fondino le proprie convinzioni principalmente sul dato storico in base al quale le amministrazioni provinciali, essendo state disegnate, sul modello francese del Dipartimento, dallo Stato *artificialmente* per realizzare mere circoscrizioni di decentramento statale, non avrebbero alcun particolare radicamento col territorio: diversamente dai Comuni, cioè, i quali sin dal Medioevo preesistono rispetto allo Stato, le Province in ragione della loro *giovane età* non caratterizzerebbero il sistema italiano delle autonomie territoriali ed in questo senso esse *costituirebbero* la Repubblica *in misura minore* rispetto agli altri enti di cui all’art. 114, c. 1, Cost.

Ora, senza voler indugiare sulla circostanza per cui, portando alle estreme conseguenze tale prospettiva, le Regioni (e financo lo Stato) avrebbero una storia ancor più breve delle Province, benché non per questo ne sia messa in discussione l’esistenza, ciò su cui si ritiene necessario riflettere è se queste ultime, sebbene create artificialmente, ma pur sempre quasi

---

<sup>66</sup> F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale. (Dell’elezione di secondo grado, del “trasferimento di rappresentanza” dai consiglieri comunali a quelli provinciali e delle nuove modalità e forme di controllo dei cittadini nella democrazia in evoluzione)*, Intervento al Convegno *Riforma delle province in Italia e il sistema delle autonomie locali*, Monteriggioni, 28 giugno 2012, reperibile su [www.astrid-online](http://www.astrid-online), p. 23 ss. Nello stesso senso V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 95 del 2012*, cit., p. 27 ss.

due secoli fa<sup>67</sup>, abbiano o meno risposto alle aspettative di buona amministrazione e di garanzia dei servizi ai cittadini in ragione delle quali sono state configurate dall'Assemblea costituente e mantenute dal legislatore costituzionale del 2001.

E procedendo in questo senso, a dire il vero, pare potersi affermare che le amministrazioni provinciali non siano state neanche messe nelle condizioni di rispondere alle suddette aspettative, e ciò tanto anteriormente che successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

In primo luogo, infatti, si rileva come il disegno del Costituente in favore di Regioni "leggere" e di enti locali *normalmente* chiamati all'esercizio di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.<sup>68</sup> non abbia effettivamente trovato seguito nell'attuazione in via legislativa: le Regioni, una volta istituite hanno fatto registrare uno scarso utilizzo degli strumenti della delega di funzioni amministrative e dell'avvalimento di uffici locali, mostrando, piuttosto, una certa resistenza a cedere, sotto qualsiasi forma, competenze verso il basso<sup>69</sup> e, al contempo, una ferma tendenza alla creazione di una vera e propria amministrazione regionale. E tale condotta, peraltro, non è venuta meno neanche allorquando, con estremo ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione, il legislatore statale ha provveduto al rinnovamento della normativa in materia di organizzazione degli enti locali<sup>70</sup>.

In secondo luogo, poi, le novità introdotte dalla l.c. n. 3 del 2001 in tema di collocazione delle autonomie locali nella forma di Stato e di distribuzione delle competenze amministrative tra le stesse non hanno neppure ricevuto attuazione, sì che - potrebbe dirsi - anche tale esperienza

---

<sup>67</sup> Con particolare riguardo all'Italia, è con l'Editto albertino del 27 novembre 1847, n. 659 che il termine *Provincia* inizia ad essere utilizzato nel suo moderno significato di circoscrizione locale dell'amministrazione statale ed al contempo di ente autarchico con finalità proprie rispetto a quelle dello Stato centrale, sorretto da un soggetto rappresentante dello Stato e vertice dell'amministrazione provinciale locale, il prefetto. Lo Statuto albertino, poi, nel sostanziale silenzio circa l'articolazione periferica dello Stato si limitava, all'art. 74 delle «*Disposizioni generali*», a stabilire che «*[l]e istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge*».

<sup>68</sup> All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, infatti, le Regioni venivano ad essere definite come «*enti ad amministrazione indiretta necessaria*», atte, cioè, a svolgere fondamentalmente funzioni di mero indirizzo dell'attività amministrativa, poi concretamente posta in essere dagli enti locali (cfr. M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione (Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959)*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 185 ss.; A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. del dir.*, 1973, p. 741 ss.).

<sup>69</sup> E ciò sia con riguardo alle funzioni *proprie* nelle materie di cui all'art. 117 Cost. che a quelle ad esse *delegate* dallo Stato nelle altre materie per le quali la facoltà di *sub-delega* agli enti locali era stata espressamente consentita dalla l. n. 382 del 1975, art. 1, c. 3, n. 3), lett. b).

<sup>70</sup> Sull'attuazione della legge n. 142 del 1990 da parte delle Regioni, v. G.C. DE MARTIN, G. MELONI-F. MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/1990*, Giuffrè, Milano, 1995; G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142/1990: bilancio di un'esperienza e prospettive*, in *Regioni*, 1997, p. 806 ss.; S. GAMBINO-G. D'IGNAZIO-G. MOSCHELLA (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Maggioli, Rimini, 1996.

non consente di valutare l'attitudine del livello provinciale di governo a dare coerenza ed efficienza al sistema costituzionale delle autonomie locali<sup>71</sup>.

Si vuol dire, in altri termini e forse banalmente, che, non essendo dotate di potestà legislativa, le Province, sì come i Comuni, hanno svolto e tuttora svolgono il ruolo che lo Stato e le Regioni, rispettivamente nei propri ambiti di competenza, hanno consentito e consentono loro di svolgere ed in questa misura, in via residuale, ciò che occorre chiarire è se la presunta "inutilità" sia da ricondurre a qualsivoglia ente intermedio tra Comuni e Regioni chiamato ad esercitare funzioni amministrative di area vasta ovvero al livello provinciale di governo come configurato nella legislazione statale ed in quella regionale sia anteriore che successiva alla novella del 2001. E ad escludere la prima ipotesi, oltre alle numerose esperienze europee<sup>72</sup>, pare sufficiente richiamare la mera circostanza per cui nel territorio della Repubblica la gran parte dei Comuni hanno un'estensione territoriale talmente ridotta da non poter, con ogni evidenza, svolgere i servizi per i quali è necessaria una dimensione più ampia<sup>73</sup> di tal che non sorprende come le proposte di soppressione delle Province sono pressoché costantemente accompagnate dall'introduzione di altri enti con analoghe funzioni di area vasta<sup>74</sup> ovvero, in ogni caso, dallo smistamento in capo ad altri enti delle funzioni amministrative attualmente di competenza provinciale<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Sulle potenzialità delle Province (anche) a seguito della riforma del 2011 v. G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, reperibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2009; ID., *La provincia per semplificare e potenziare l'amministrazione locale*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, p. 735 ss.

<sup>72</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Le Province e le istituzioni europee*, in AA.VV., *Rapporto sulle Province italiane 2004*, Curato dall'Unione Province italiane in collaborazione con il *Formez* ed il *Centro Bachelet* della Luiss Guido Carli, 2004, Roma 2004, p. 117 ss.; S. MANGIAMELI, *Il livello provinciale nell'ordinamento italiano e la comparazione con le forme di governo intermedio di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*, Relazione tenuta all'Assemblea nazionale delle Province il 14 ottobre 2008 e reperibile su [http://www.upinet.it/2484/news/assemblea\\_nazionale\\_delle\\_province\\_2008/](http://www.upinet.it/2484/news/assemblea_nazionale_delle_province_2008/).

<sup>73</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, cit., p. 2; S. MANGIAMELI, *Il livello provinciale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 5 ha puntualmente rilevato che «a) i comuni con una popolazione superiore a 30.000 abitanti sono appena 288 (comprese le grandi città italiane, a partire da quelle con popolazione superiore a 100.000 abitanti, 42 in tutto, comprese le 9 considerate, secondo l'art. 22 TUEL, aree metropolitane); b) tra 30.000 e 15.000 abitanti si situano appena 384 comuni; c) tra 15.000 e 5.000 si collocano 1.611 comuni; nell'insieme circa il 20% degli enti "Comune", mentre d) oltre il 50% non raggiunge i 1.000 abitanti; e) il restante numero dei comuni circa il 30% si colloca tra i 1.000 e i 5.000 abitanti; il comune più piccolo d'Italia è Morterone, con 33 abitanti, il più grande Roma, con oltre 2.546.804 abitanti».

<sup>74</sup> Siano esse vere e proprie Province ma "regionalizzate" ovvero forme associative tra Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta (cfr. A.C. n. 2579 del 2 luglio 2009, «*Modifiche agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di province e di città metropolitane*»; A.S. n. 2242 del 9 giugno 2010, «*Modifiche agli articoli 114 e 133 della Costituzione per la trasformazione delle province in enti di secondo grado*»; A.C. 4887 del 16 gennaio 2012, «*Modifiche agli articoli 114, 118, 119 e 133 della Costituzione, in materia di istituzione e soppressione delle province nonché di funzioni e circoscrizioni territoriali delle medesime*»; A.C. n. 4506 del 13 luglio 2011, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 e introduzione dell'articolo 115-bis della Costituzione, in materia di province e di città metropolitane*»).

<sup>75</sup> Cfr. A.C. n. 4682 dell'11 ottobre 2011, «*Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province*».

In definitiva, si ritiene che, a oltre dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ciò che dovrebbe attendersi dal legislatore statale è la redazione della – a dire il vero – più volte annunciata Carta delle autonomie locali, la quale, entro i confini disegnati dal quadro costituzionale vigente, disciplini il sistema italiano delle autonomie e, al contempo, metta in mora le Regioni circa l’emanazione di quanto di propria competenza legislativa, e ciò evitando ogni tipo di centralismo, statale o regionale. E, tuttavia, ciò cui si assiste è, ancora, in una prospettiva di breve periodo, un susseguirsi di modifiche, integrazioni e, alle volte, stravolgimenti, per lo più taciti o impliciti, di un testo, il d.lgs. n. 267 del 2000, ormai abbondantemente superato dal diritto costituzionale sopravvenuto.