



## **RIORDINO DELLE PROVINCE**

*Commento all'articolo 17 del*

*Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 recante*

*“disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza  
dei servizi ai cittadini”*

*Roma, 8 agosto 2012*

**Articolo 17**  
**(Riordino delle province e loro funzioni)**

**Testo coordinato**

1. 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 esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto sono oggetto di riordino** sulla base dei criteri e secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3.

2. Entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **il riordino delle province sulla base di requisiti minimi**, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia. Ai 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.

3. **Il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità territoriale della provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriale e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al medesimo comma 2.**

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono **riordinate** sulla base delle **proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane di cui all'articolo 18, conseguente alle eventuali iniziative dei comuni ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione nonché del comma 2 del medesimo articolo 18. Se alla data di cui al primo periodo una o più proposte di riordino delle regioni non sono pervenute al Governo, il provvedimento legislativo di cui al citato primo periodo è assunto previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine al riordino delle province ubicate nei territori delle regioni medesime.**

**4-bis. In esito al riordino di cui al comma 1, assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino.**

5. Le Regioni a statuto speciale, 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. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione per le province autonome di Trento e Bolzano.

6. Fermo restando quanto disposto dal comma 10 del presente articolo, e fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 23, comma 14, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, 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.*

*7. Le funzioni amministrative di cui al comma 6 sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.*

*8. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base della individuazione delle funzioni di cui al comma 7, si provvede alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni stesse ed al loro conseguente trasferimento dalla provincia ai comuni interessati. Sugli schemi dei decreti, per quanto attiene al trasferimento di risorse umane, sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.*

***8-bis. Sui decreti di cui ai commi 7 e 8 è acquisito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni.***

*9. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 6 è inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime.*

*10. All'esito della procedura di **riordino**, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:*

*a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*

*b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.*

***b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.***

*11. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.*

*12. Resta fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia, ai sensi dell'articolo 23, comma 15, del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

*13. La redistribuzione del patto di stabilità interno tra gli enti territoriali interessati, conseguente all'attuazione del presente articolo, è operata a invarianza del contributo complessivo.*

***13-bis. Per l'anno 2012 alle province di cui all'articolo 16, comma 7, è attribuito un contributo, nei limiti di un importo complessivo di 100 milioni di euro. Il contributo non è conteggiato fra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno ed è destinato alla riduzione del debito. Il riparto del contributo tra le province è stabilito con le modalità previste dal medesimo comma 7.***

***13-ter. Alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal comma 13-bis, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2012, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse disponibili sulla contabilità speciale 1778 «Agenzia delle entrate-Fondo di bilancio».***

## *Commento*

L'**articolo 17** – approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 7 agosto 2012 – dispone un **generale riordino delle province**, in luogo della soppressione ed accorpamento previsto dal testo originario del decreto-legge, attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali.

Prevede inoltre la ridefinizione delle funzioni provinciali oltre a quelle di indirizzo e coordinamento stabilite dal D.L. 201/2011. Conferma invece che gli organi di governo delle Province sono esclusivamente il Presidente e il Consiglio, nonché la soppressione della giunta provinciale, come previsto dal D.L. 201/2011.

L'articolo in esame è strettamente collegato con il successivo articolo 18 che istituisce le **città metropolitane**, provvedendo alla contestuale soppressione delle province nel relativo territorio.

Il **comma 1** dell' articolo 17 individua l'oggetto della disposizione nel **riordino delle province**, finalizzato al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio.

L'obiettivo della disposizione, originariamente costituito dalla soppressione e dall'accorpamento delle province, è stato sostituito nel corso dell'esame presso il Senato con il più generale riordino delle stesse. Parimenti, le espressioni soppressione, accorpamento e riduzione, ovunque ricorrenti nell'articolo in esame, sono sostituite da quella di riordino.

La nuova definizione non sembra mutare la portata dell'intervento, in quanto il riordino, sulla base dei criteri fissati dal Governo, già adottati con la deliberazione del CdM del 20 luglio, non potrà che tradursi nella soppressione di un certo numero di province, nella loro riagggregazione in nuove province o nell'accorpamento a province superstiti, con il **risultato di una sostanziale riduzione del numero delle province**.

Nel corso dell'esame del Senato è stata aggiunta la precisazione che il riordino riguarda le province situate nelle regioni a statuto ordinario; anche in questo caso la disposizione ha una limitata portata normativa, in quanto viene mantenuta la disposizione di cui al comma 5 che prevede il riordino anche delle province delle regioni a statuto speciale (ad eccezione di Aosta, Trento e Bolzano) entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

I successivi **commi 2, 3 e 4** delineano un complesso **procedimento**, articolato in 4 fasi, sintetizzate nella tabella seguente.

Il riordino delle province è ipotizzato, in tempi brevi, al massimo entro **ottobre 2012**, attraverso:

- la definizione dei requisiti minimi da parte del Governo;
- la deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte dei Consigli delle autonomie locali;
- la deliberazione di proposte di riordino da parte delle regioni;
- il riordino operato con legge dal Governo sulla base delle proposte delle regioni.

	<i>Azione</i>	<i>Organo</i>	<i>Atto</i>	<i>Termini</i>	
<b>I</b>	Determinazione dei criteri per il riordino delle province	Consiglio dei ministri	Deliberazione 20 luglio 2012	Entro 10 gg. dall'entrata in vigore del D.L.	G.U n. 171 del 24 luglio 2012
<b>II</b>	Ipotesi di riordino	Consigli delle autonomie locali o altri organi di raccordo	Deliberazione	Entro 70 gg dalla data di pubblicazione della deliberazione del CdM	3.10.2012
<b>III</b>	Proposta di riordino	Regione	Deliberazione	Entro 20 gg. dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino e in ogni caso entro 92 gg. dalla pubblicazione della deliberazione del CdM	24.10.2012 25.10.2012
<b>IV</b>	Riordino delle province	Governo	Atto legislativo	Entro 60 gg dalla legge conversione del DL	?

Riguardo ai **criteri di riordino** l'articolo in esame individua due condizioni consistenti nella *dimensione territoriale* e nella *popolazione residente* in ciascuna provincia (comma 2) che sono considerati come *requisiti minimi* per le province.

*La definizione di tali requisiti come "minimi" sembra presupporre la possibile individuazione di requisiti ulteriori rispetto ad essi, eventualità esclusa dal testo originario che faceva riferimento a criteri di riordino.*

Il riordino delle province sulla base di tali requisiti minimi è demandato ad una **deliberazione del Consiglio dei ministri**.

Ai fini della determinazione della popolazione, si prevede l'utilizzo dei dati relativi all'ultimo censimento ufficiale dell'ISTAT, comunque "disponibili" alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Ciò in deroga al principio generale che prevede in questi casi l'utilizzo della popolazione legale, ossia alla popolazione determinata in base ai dati definitivi del censimento generale ISTAT e recepiti con decreto del Presidente del Consiglio (attualmente la popolazione legale è quella basata sul censimento del 2001, ai sensi del DPCM 2 aprile 2003). La disposizione derogatoria è motivata presumibilmente dal fatto che attualmente non sono ancora stati pubblicati i dati definitivi del censimento 2011, mentre sono noti i dati provvisori già diffusi dall'ISTAT e disponibili nel sito <http://dati.istat.it/>, e pertanto questi sono i dati che potranno essere utilizzati, a meno che nel frattempo non siano disponibili i dati definitivi della popolazione legale.

Il comma 2 dell'art. 17 individua alcune **deroghe** ai criteri di riordino che riguardano:

- le province nel cui territorio si trova il **capoluogo di regione**;
- le province che confinano solo con province di **regioni diverse** da quella di appartenenza (e che pertanto non possono essere ad esse accorpate senza l'attivazione, nei territori interessati, del procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., ossia *referendum*, legge della Repubblica, parere delle regioni coinvolte) o con province destinate a trasformarsi in **città metropolitane**. La disposizione si applica alla sola **Provincia di La Spezia** che, visti i limiti demografici fissati dal Governo, andrebbe soppressa e che confina con la provincia di Genova (città metropolitana) e con le regioni Emilia – Romagna e Toscana;
- le province autonome di **Trento e Bolzano** la cui istituzione è prevista a livello costituzionale e che sono considerate a livello istituzionale Regioni (e non Province).

Occorre aggiungere che le **regioni a statuto speciale**, decideranno autonomamente le modalità (ma non i termini, che sono fissati in 6 mesi) di riduzione delle province (sul punto si veda oltre).

Il Governo ha attuato la disposizione di cui al comma 2 con la Deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 luglio 2012), che ha definito i criteri per il riordino delle province previsti dalla norma in esame: i nuovi enti dovranno avere almeno **350 mila abitanti** ed estendersi su una superficie territoriale non inferiore ai **2.500 chilometri quadrati**. Come espressamente indicato nella deliberazione, i due criteri devono essere posseduti **entrambi**.

Sulla base di tali criteri e utilizzando i dati provvisori dell'ISTAT relativi all'ultimo censimento disponibili al 25 luglio 2012, delle 107 province italiane, risultano 43 province sopra i limiti suddetti; sono invece ben **64 le province al di sotto dei limiti e che pertanto dovranno essere riordinate**. Nelle tabelle seguenti sono indicate, regione per regione, le province da riordinare e quelle confermate ai sensi dei criteri indicati nella deliberazione del 20 luglio 2012.

**Tab. 1. Regioni a statuto ordinario**

<i>Regione</i>	<i>Province da soggette a riordino</i>	<i>Province confermate</i>
Piemonte	Vercelli, Asti, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Novara	Torino, Cuneo, Alessandria
Lombardia	Lecco, Lodi, Como, Monza Brianza, Mantova, Cremona, Sondrio, Varese	Milano, Brescia, Bergamo, Pavia
Veneto	Rovigo, Belluno, Padova, Treviso	Venezia, Verona, Vicenza
Liguria	Savona, Imperia	Genova, La Spezia
Emilia-Romagna	Reggio Emilia, Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini, Piacenza	Bologna, Parma, Modena, Ferrara
Toscana	Grosseto, Siena, Arezzo, Lucca, Massa Carrara, Pistoia, Prato, Pisa, Livorno	Firenze
Umbria	Terni	Perugia
Marche	Ascoli Piceno, Macerata, Fermo,	Ancona, Pesaro e Urbino
Lazio	Latina, Rieti, Viterbo	Roma, Frosinone
Abruzzo	Pescara, Teramo	L'Aquila, Chieti
Molise	Isernia	Campobasso
Campania	Benevento	Napoli, Salerno, Caserta, Avellino
Basilicata	Matera	Potenza
Puglia	Taranto, Brindisi, Barletta-Andria-Trani	Bari, Foggia, Lecce
Calabria	Crotone, Vibo Valentia	Cosenza, Reggio Calabria, Catanzaro

**Tab. 2. Regioni a statuto speciale**

<i>Regione</i>	<i>Province soggette a riordino</i>	<i>Province confermate</i>
Friuli - Venezia Giulia	Pordenone, Gorizia	Trieste, Udine
Sicilia	Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani	Palermo, Agrigento, Catania, Messina
Sardegna	Olbia-Tempio, Medio Campidano, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Sassari, Nuoro, Oristano	Cagliari

Si rileva che in tre regioni (Umbria, Molise e Basilicata) verrebbe a costituirsi una sola provincia, il cui territorio coincide con quello regionale.

Oltre alla definizione dei limiti demo-territoriali, come prescritto dalla norma in esame, la deliberazione del Consiglio dei ministri prevede alcune disposizioni alle quali dovranno attenersi i piani di riordino:

- le proposte di riordino dovranno tener conto delle eventuali *iniziative comunali* in corso alla data del 20 luglio 2012 fermi restando i criteri di popolazione e superficie stabiliti dal Governo (*nel corso dell'esame del Senato tale disposizione è stata inserita nel comma 3 dell'articolo in commento*);
- viene posto il *divieto all'accorpamento di una o più province con le città metropolitane* che verranno istituite nel territorio delle province delle grandi città, previa soppressione delle stesse province. Tale divieto si ricava anche dalla norma in esame, in modo implicito, che prevede, come si è visto, una deroga alla soppressione per le province che confinano esclusivamente con province di altre regioni e con province/città metropolitane (*queste previsioni andrebbero valutate alla luce dell'art. 133, 1° comma, Cost. che prevede la possibilità, senza specifici limiti, di mutare le circoscrizioni provinciali su iniziativa dei comuni*);
- i piani di riordino stabiliscono la *denominazione* delle province all'esito della riorganizzazione;
- il ruolo del *comune capoluogo* di provincia sarà assunto dal comune capoluogo della provincia soppressa con maggior popolazione residente (*Tale previsione è stata riportata nel comma 4-bis dell'art. 17 dal Senato che ha però aggiunto la possibilità per i comuni interessati di accordarsi diversamente*).

Non viene indicata la fonte statistica per la determinazione della popolazione del comune capoluogo, ma essa deve presumibilmente intendersi la stessa che sarà alla base del programma di riordino.

Ai sensi del comma 3, sulla base dei criteri come sopra definiti i **Consigli delle autonomie locali (CAL)** sono tenuti a predisporre le **"ipotesi di riordino"** delle province situate nelle rispettive regioni e ad approvarle con loro deliberazione, anche se non viene indicato l'atto formale di approvazione.

Nella deliberazione delle ipotesi di riordino, come precisato nel corso dell'esame del Senato, i CAL devono considerare il rispetto del **principio di continuità territoriale** della provincia.

*I CAL sono organi di consultazione a composizione mista regioni - enti locali istituiti dall'art. 123 Cost. (come modificato dalla riforma del titolo V del 2001). Nelle regioni in cui non sono stati istituiti i CAL operano ancora gli organismi di raccordo regione-enti locali istituiti anteriormente al 2001.*

La disposizione in esame prevede che, qualora i CAL non siano ancora costituiti, i piani siano deliberati da tali organismi di raccordo.

Nel testo originario del decreto-legge le delibere dei CAL sono definite “*costituenti iniziativa di riordino delle province*”. Tale definizione è stata soppressa nel corso dell'esame del Senato e sostituita con la previsione che *le ipotesi e le proposte di riordino devono tener conto delle eventuali iniziative comunali in corso alla data del 20 luglio 2012.*

In ogni caso, sia nella formulazione vigente, sia in quella proposta dal Senato, la disposizione di cui al comma 3 intende verosimilmente affrontare il punto forse più delicato dell'intervento normativo: infatti, la Costituzione prevede, come accennato nel paragrafo precedente, un percorso ben preciso per il mutamento delle circoscrizioni provinciali (o per la creazione di nuove province) che può essere stabilito “con Legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione” (art. 133, 1° comma).

*Occorre verificare la compatibilità della disposizione con quanto previsto dall'art. 133 della Costituzione. Essa infatti interpreta l'attuazione di un obbligo di legge come iniziativa nell'attivazione del procedimento costituzionale prevedendo il coinvolgimento dei comuni - che l'art. 133 Cost. richiede – attraverso i CAL, organismi che generalmente hanno una composizione rappresentativa e mista. In ogni caso occorre tener presente che le disposizioni introdotte dal Senato salvaguardano le iniziative dei Comuni e le coordinano con le attività dei CAL.*

Occorre inoltre coordinare la lettura di questa disposizione con il comma 2 del successivo articolo 18 in cui si chiarisce che il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa (ai sensi del precedente comma 1) fermo restando il potere di iniziativa dei comuni, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la creazione di nuove province.

Nel corso dell'esame del Senato, è stato specificato che:

- il potere di iniziativa dei comuni si estrinseca in un **atto del consiglio**;
- i comuni possono con tale atto deliberare l'**adesione alla città metropolitana** o, in alternativa, ad **altra provincia** limitrofa. Sembra restare preclusa la possibilità di deliberare l'istituzione di una nuova provincia.

E' evidente che, in questa prospettiva l'atto legislativo del Governo che dovrà ridisegnare le circoscrizioni provinciali, a conclusione del complesso procedimento di razionalizzazione delle province previsto dall'art. 17, provvederà anche alla contestuale ridefinizione dell'ambito (territoriale) delle città metropolitane conseguente alle eventuali iniziative di comuni ai sensi dell'art. 133 Cost.

Si ricorda in proposito che il procedimento di iniziativa comunale è disciplinato in dettaglio dall'art. 21 del testo unico degli enti locali – TUEL (D.Lgs. 267/2000) e che le disposizioni dell'art. 17 superano, almeno per il processo di riordino in atto, tale disciplina.

*In particolare il citato articolo 21 del TUEL prevede che per 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:*

- *ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;*
- *ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;*
- *l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;*
- *l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati; le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni;*
- *di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;*
- *l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;*
- *le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.*

Nel comma 3 si aggiunge che, dopo che i CAL hanno approvato le ipotesi di riordino, queste passano al vaglio delle regioni. Mentre il testo originale prevedeva che le regioni, dopo le deliberazioni dei piani di riordino, esprimessero il proprio **parere** al Governo, il testo approvato stabilisce che queste non esprimano un semplice parere, ma elaborino un nuovo (interlocutorio) documento recante la **proposta di riordino** delle province, sulla base delle ipotesi dei CAL. In ogni caso, come chiarito dal Governo nel corso dell'esame in sede referente al Senato, le proposte delle regioni non avranno carattere vincolante (Commissione Bilancio, seduta 748 del 27 luglio 2012).

Una doppia norma di chiusura, non prevista nel testo originario, consente di **superare le eventuali inerzie** sia dei CAL, sia delle Regioni:

- in caso di mancata trasmissione delle ipotesi dei CAL, **le Regioni procedono comunque entro novantadue giorni** dalla data di pubblicazione della delibera del Governo;
- in caso di mancanza delle proposte delle regioni, **il Governo dispone comunque con atto normativo il riordino delle province in via sostitutiva, previo parere della Conferenza unificata.**

Il riordino effettivo è stabilito dal **Governo** sulla base delle proposte delle Regioni (comma 4).

Il Governo, contestualmente al riordino delle province, provvede alla ridefinizione dell'ambito (territoriale) delle città metropolitane conseguente alle eventuali iniziative di comuni ai sensi dell'art. 133 Cost.

Relativamente alla fonte normativa, si rileva che la norma fa rinvio, in modo non usuale, ad un "*atto legislativo di iniziativa governativa*" che provvede, entro 60 giorni, al riordino delle province.

*Qualora tale locuzione costituisca un implicito riferimento a strumento d'urgenza ex art. 77 Cost. si prefigurerebbero – sin d'ora – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà. Qualora invece la stessa locuzione sottintenda un richiamo a disegno di legge del Governo, il termine di 60 giorni dovrebbe riferirsi solo all'iniziativa del Governo.*

Il Senato ha aggiunto il nuovo comma 4-bis che recepisce quanto già previsto nella delibera del Governo del 20 luglio, prevedendo che il ruolo del **comune capoluogo** di provincia sarà assunto dal comune, già capoluogo della provincia soppressa, con maggior popolazione residente, con la significativa modifica che è fatta salva l'ipotesi di diverso accordo tra i capoluoghi di provincia.

Il comma 5 riguarda le **regioni a statuto speciale** che devono adeguare, **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, i propri ordinamenti alle disposizioni di cui all'articolo in esame, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. L'adeguamento riguarda tutte le disposizioni recate dall'articolo, quindi sia il riordino delle province, sia la ridefinizione delle funzioni provinciali.

*Le Regioni a statuto speciale, seppure con diverse formulazioni, hanno competenza primaria in materia di enti locali, ai sensi dei propri statuti di autonomia (che hanno rango costituzionale) e la esercitano entro il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.*

*La Corte costituzionale (sentenze n. 286 del 2007, 238 del 2007, n. 5 del Considerato in diritto, sentenze n. 48 del 2003, n. 230 e 229 del 2001, e n. 415 del 1994) ha riconosciuto al legislatore delle Regioni ad autonomia speciale una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, salvo il rispetto dei **principi fondamentali dell'ordinamento giuridico** dello Stato e dell'ambito delle materie di esclusiva competenza statale (individuate sulla base di quanto prescritto negli statuti speciali).*

*Ai sensi del comma 5, le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione per le province autonome di **Trento** e **Bolzano** (previste dalla Costituzione art. 116, 2° comma). Tra le Regioni a statuto speciale non è espressamente esclusa la **Valle d'Aosta**, che però ha una peculiare struttura di articolazione territoriale regionale che, di fatto, rende inapplicabile l'articolo in esame.*

*Per quanto riguarda la riduzione delle province si ricorda che il 6 maggio 2012 si sono svolti in **Sardegna** 10 referendum regionali (5 abrogativi e 5 consultivi) tra cui uno (consultivo) relativo alla abrogazione delle quattro province storiche della regione (Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano) e alcuni (abrogativi) volti a sopprimere le nuove province (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio) istituite con legge regionale: la maggioranza dei votanti sardi si è espressa a favore di tutti i referendum. In considerazione delle difficoltà insorte in seguito ai referendum, la Regione ha prorogato fino al 28 febbraio 2013 le amministrazioni provinciali nelle more di una riforma delle autonomie locali (L.R. 25 maggio 2012, n. 11).*

*Anche la **Sicilia** si è mossa nella direzione di una ridefinizione del ruolo delle province regionali. La legge regionale 14 del 2012 infatti prevede che, nel quadro di un riassetto complessivo delle funzioni amministrative, spettano alle province regionali funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012. Tale legge procederà inoltre al riordino degli organi di governo delle province regionali, al fine di ottenere significativi risparmi di spese per il loro funzionamento.*

L'articolo 17, ai commi 6-11. l'articolo in esame interviene anche sulla disciplina delle **funzioni delle province**, provvedendo ad integrare quanto disposto in materia dal decreto-legge 201/2011, che aveva stabilito che alle province spettavano esclusivamente *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.

Tale impostazione viene superata prevedendo l'affidamento alle province, una volta proceduto all'accorpamento, di ulteriori funzioni (comma 10). Si tratta delle funzioni definite di area vasta, per

le quali viene richiamato l'art. 117, secondo comma, lettera p) che affida allo Stato la competenza legislativa a definire le funzioni fondamentali degli enti locali.

Tali funzioni, espressamente indicate, ineriscono alla cura del **territorio (pianificazione territoriale; tutela e valorizzazione dell'ambiente)**, alla gestione dei **trasporti (pianificazione dei servizi di trasporto; autorizzazione e controllo del trasporto privato; costruzione e gestione delle strade; circolazione stradale)** ovviamente a livello provinciale.

Tra le funzioni dal Senato è stata aggiunta la **programmazione della rete scolastica** e la gestione dell'**edilizia scolastica** nelle scuole secondarie di secondo grado (**comma 10**). Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, la cui competenza ai sensi della normativa vigente è in parte dei comuni e in parte delle province (si veda da ultimo D.Lgs. 216/2010, art. 3), il testo originario del decreto-legge ne prevedeva la titolarità ai soli comuni. Nel corso dell'esame presso il Senato all'articolo 17 del decreto in esame, tra le funzioni di area vasta delle province è stata aggiunta la gestione dell'edilizia scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado e, conseguentemente, nell'articolo 19 è stato introdotto nella lett. h) l'inciso "*per la parte non attribuita alla competenza delle province*".

L'articolo 17 completa il quadro normativo in materia di funzioni delineato dal D.L. 201/2011 provvedendo a disciplinare le funzioni già svolte dalle province non ricomprese tra quelle fondamentali. In proposito il D.L. 201/2011 prevede il trasferimento da parte dello Stato ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province.

Il provvedimento in esame interviene sulle **funzioni amministrative** conferite alle province con legge dello Stato prevedendo anche per esse il trasferimento ai comuni (**comma 6**), previa individuazione puntuale da parte di un DPCM da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (**comma 7**) previa intesa con la conferenza stato – città ed autonomie locali.

L'esercizio di tali funzioni è subordinato all'effettivo trasferimento dei **beni** e delle **risorse umane** da effettuare sempre con DPCM da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (**comma 8**).

I decreti di cui sopra (**comma 8-bis**) sono adottati previa acquisizione del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione di cui alla legge 246/2005. *La Commissione parlamentare per la semplificazione è composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. Tra i compiti della Commissione quello, attribuito dalla legge 69/2009, di esprimere sui pareri previsti dalla legge 59/1997, recante Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

Ai sensi del successivo **comma 9**, la decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite è inderogabilmente subordinata, ed è contestuale, all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime, nonché al loro effettivo finanziamento, in conformità ai principi e ai criteri stabiliti dalla legge n. 42/2009.

Il **comma 11** lascia ferme **le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni**, loro spettanti nelle materie concorrenti e "residuali" (art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione), e **le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione**.

*Questa disposizione, lasciando ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, conferma il potere riconosciuto alle regioni dall'articolo 118, comma 2, della Costituzione, di conferire funzioni*

*amministrative alle province nelle materie di propria competenza legislativa (sia a titolo concorrente, che esclusivo). La disposizione, così intesa, rassicura le regioni sulle scelte già compiute di conferimento di funzioni amministrative alle province e lascia inalterata la relazione tra regioni e province, consentendo alle regioni di mantenere in capo alle province tutte quelle funzioni che in atto sono proprie delle province e che in base al combinato dell'art. 23 del decreto legge n. 201, cit., e del decreto legge n. 95, non potrebbero spettare ai comuni a ragione dell'area vasta e dovrebbero essere assorbite dalle regioni. Basti pensare, al riguardo, al regime delle funzioni in materia di acqua e di rifiuti, oppure alle funzioni inerenti alle politiche del lavoro e della formazione professionale.*

Il comma 12 conferma che gli **organi di governo della provincia** sono esclusivamente il consiglio provinciale e il Presidente della Provincia, secondo quanto disposto ai sensi dell'art. 23, comma 15, del citato D.L. 201/2011 che ha soppresso appunto le giunte provinciali.

*Si rileva che il riordino delle province operato dall'art. 17 conferma quanto previsto dal citato D.L. 201/2011 in materia di organi provinciali. Infatti, il D.L. 201 ha trasformato i consigli provinciali in organi elettivi di secondo grado, ossia non più eletti direttamente dal corpo elettorale, bensì dai sindaci e dai consiglieri dei comuni del territorio provinciale. Il nuovo sistema elettorale sarà stabilito con legge dello Stato che dovrà essere adottata entro il 31 dicembre 2012 (attualmente è all'esame della Camera un disegno di legge del Governo in materia - A.C. 5210). I consigli provinciali scaduti nel 2012 non sono stati rinnovati e le province sono state commissariate dal Governo in attesa che la definizione della nuova legge elettorale ne permetta il rinnovo.*

*L'atto legislativo di riordino delle Province che sarà adottato dal Governo entro la fine di ottobre 2012 dovrà disciplinare il regime transitorio che porterà all'istituzione e all'elezione degli organi delle nuove Province, tenendo conto delle scadenze dei mandati elettivi degli organi delle attuali Province.*

Il comma 13 prevede che la redistribuzione del **patto di stabilità interno** tra gli enti territoriali interessati, conseguente all'attuazione dell'articolo in esame, è operata a invarianza del contributo complessivo.

Nel corso dell'esame del Senato sono stati introdotti due commi aggiuntivi.

Il comma 13-bis attribuisce, **per l'anno 2012, un contributo alle province di cui all'articolo 16, comma 7, nei limiti di un importo complessivo di 100 milioni di euro**. Il contributo non è conteggiato fra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno ed è destinato alla riduzione del debito. Il riparto del contributo tra le province è stabilito con le modalità previste dal medesimo comma 7.

Alla copertura finanziaria della spesa derivante dall'attribuzione di tale contributo si provvede, ai sensi del successivo comma 13-ter si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse disponibili sulla contabilità speciale 1778 Agenzia delle entrate-fondo di bilancio.

## **Allegato**

### ***Normative e iniziative in Parlamento in tema di soppressione e razionalizzazione delle Province***

*Il 19 maggio 2009 la Commissione affari costituzionali della Camera ha avviato l'esame di sei proposte di legge di modifica costituzionale (A.C. 1990 e abbinate) intese a sopprimere l'ente Provincia, espungendolo dall'ordinamento territoriale della Repubblica. Le sei proposte, tutte di iniziativa parlamentare, modificano vari articoli della Costituzione sopprimendo in essi i riferimenti alla provincia. A seguito dell'iscrizione del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea, la Commissione (8 ottobre 2009) ha conferito al relatore il mandato a riferire in senso contrario all'Assemblea (A.C. 1990-A, presentata dai deputati Donadi ed altri). Nella seduta del 13 ottobre 2009, l'Assemblea della Camera ha approvato una questione sospensiva: la discussione del provvedimento è stata conseguentemente rinviata fino alla presentazione e all'esame del disegno di legge del Governo sulla Carta delle autonomie locali. Nella successiva seduta del 18 gennaio 2011, l'Assemblea ha deliberato un nuovo rinvio in Commissione delle proposte di legge costituzionali n. 1990 e abbinate (n. 1989 e n. 2264). I lavori della Commissione hanno consentito di abbinare un'ulteriore proposta (A.C. 2579) e di adottare come testo base per il seguito dell'esame la proposta di legge costituzionale n. 1990 (25 gennaio 2011); sugli emendamenti si è svolto un approfondimento preliminare in comitato ristretto, che non ha tuttavia concluso i propri lavori a seguito di una ulteriore iscrizione del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Dopo che il 25 maggio 2011 la Commissione aveva concluso l'esame conferendo al relatore il mandato a riferire in senso contrario sul provvedimento, l'Assemblea della Camera lo ha respinto il 5 luglio 2011.*

### **La "regionalizzazione" delle province**

*Pochi giorni dopo che l'Assemblea della Camera aveva respinto la proposta di legge di soppressione delle province, la I Commissione Affari costituzionali ha iniziato l'esame di alcune proposte di legge costituzionale (A.C. 1242, 4439, 4493, 4499, 4506, 4887, nonché 4682 di iniziativa popolare) la maggior parte delle quali trasferiscono dallo Stato alle regioni la competenza in materia di istituzione di nuove province e di mutamento dei confini delle province esistenti.*

*Il 10 gennaio 2012 la I Commissione ha deliberato l'istituzione di un comitato ristretto per l'esame delle proposte di legge che prosegue i suoi lavori (ultima seduta del 21 giugno 2012).*

*Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ha previsto, tra le diverse misure volte al contenimento delle spesa pubblica, una profonda riforma del sistema delle province (art. 23, co. 14-21). Ad esse sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Inoltre si dispone la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione da parte dei consigli comunali. Sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia sono configurati - a differenza degli altri enti indicati dall'art. 114 Cost. - come organi ad elezione indiretta, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti. Tali organi durano in carica cinque anni e le modalità di elezione del consiglio provinciale, composto da non più di dieci membri, e del presidente della provincia sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.*

*Il nuovo sistema elettorale è oggetto del disegno di legge del Governo A.C. 5210, attualmente all'esame della Camera.*

### ***I ricorsi alla Corte costituzionale sull'articolo 23 del D.L. 201/11***

*Si sottolinea infine che le norme dell'articolo 23 del DL 201/11 sulle Province non sono state né abrogate, né modificate dall'art. 17 del DL 95/12 e quindi restano validi tutti i rilievi di costituzionalità che hanno portato diverse Regioni a ricorrere alla Corte costituzionale e che dovranno essere affrontati dalla stessa Corte nell'udienza pubblica già fissata per il prossimo 6 novembre 2012.*