



## Parere

**sul Disegno di legge costituzionale "*Abolizione delle province*",  
approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2013**

*Conferenza unificata  
Roma, 24 luglio 2013*

## **Considerazioni di metodo**

Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013, il Governo ha approvato il disegno di legge costituzionale *"Abolizione delle province"*, a seguito del Comunicato del 3 luglio 2013 della Corte costituzionale con il quale è stata annunciata la sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 e degli articoli 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione dell'art. 77, in relazione agli artt. 117, 2° comma, lett. p) e 133, 1° comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme che prevedevano lo svuotamento e il riordino delle Province, *"in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio"*.

Questa decisione ha una portata generale molto ampia e riguarda non solo le Province, ma tutto il sistema delle autonomie locali garantite dalla Costituzione, poiché afferma che relativamente al loro ordinamento e alle loro dimensioni il Governo non può utilizzare lo strumento del decreto-legge e deve agire per via ordinaria o tramite riforme costituzionali.

La scelta del Governo di approvare immediatamente un disegno di legge di abolizione delle Province dalla Costituzione è frettolosa e poco lungimirante, in quanto il Governo non ha neppure aspettato di conoscere le motivazioni della decisione della Corte costituzionale.

Nella motivazione della sua decisione, il 19 luglio, la Corte ha infatti affermato alcuni punti sostanziali importanti a tutela delle prerogative costituzionali delle Province.

- La sentenza pone un argine sicuro contro l'utilizzo della decretazione d'urgenza sulle tematiche che toccano l'ordinamento delle Province (e delle altre istituzioni territoriali) che possono vantare precise garanzie costituzionali a difesa della loro autonomia, in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema delle istituzioni costitutive della Repubblica.
- Le materie dell'articolo 117, comma 2, lettera p) - organi di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali - presuppongono comunque interventi compiuti e di sistema da parte del legislatore sia quando agisca per via ordinaria, sia quando proceda ad una revisione costituzionale: per questo motivo sono incostituzionali le norme di cui all'art. 23, commi 14-20 bis, del decreto-legge 201/11.
- Allo stesso modo sono incostituzionali le norme di cui agli articoli 17 e 18 del decreto 95/12 poiché la modifica delle circoscrizioni provinciali prevede una procedura rinforzata basata sull'iniziativa dei Comuni in base all'art. 133 della Costituzione che è del tutto incompatibile con l'imposizione operata da un decreto legge, mentre può essere esperita la strada per una legge delega di revisione delle circoscrizioni

provinciali (come l'UPI aveva suggerito nella sua proposta di riordino degli enti di area vasta.

- L'incostituzionalità delle disposizioni sulle Province fa venire meno il presupposto del commissariamento delle 21 Province i cui organi sono arrivati a scadenza e impone un intervento urgente - questo sì ammesso dalla Corte - per sanare il vuoto di legittimità e di responsabilità che si viene ora a creare nelle Province, al fine di ripristinare il normale funzionamento democratico degli enti attraverso le elezioni dei loro organi di governo.

Il Governo, con il disegno di legge costituzionale sulle Province, è venuto pertanto meno al principio basilare della buona legislazione per il quale *"prima di decidere bisogna conoscere"* e ha agito solo sulla base di una posizione preconcepita artificialmente introdotta nel dibattito pubblico e dalla quale, peraltro, non è derivato alcun consenso.

Nella relazione al disegno di legge il Governo ribadisce la volontà di reagire in modo tempestivo (!?) alle sentenze della Corte costituzionale come se da esse derivino danni per il Paese. In realtà, la reazione del Governo alla sentenza della Corte sembra più un atto di "ripicca" contro il pronunciamento di accoglimento dei ricorsi a sostegno delle Province e, se si guarda attentamente, i veri danni al Paese sono stati causati da interventi improvvisati e contraddittori sull'ordinamento delle autonomie locali (ed, in particolare, delle Province) varati attraverso una cultura di emergenza e decreti legge che oggi sono stati giustamente dichiarati incostituzionali.

L'urgenza sarebbe richiesta - si legge nella relazione - dalla *"necessità di rispondere a quelle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione territoriale che erano state all'origine dell'intervento attuato con i citati decreti legge"*. Ma le sollecitazioni dell'Europa vanno esattamente nella direzione contraria a quella intrapresa dal Governo, come è chiaramente affermato nella raccomandazione all'Italia del Consiglio d'Europa del 19 marzo scorso, che vedeva nella disciplina dei decreti legge dichiarati incostituzionali una violazione della Carta europea delle autonomie, che il Governo dovrebbe fare in modo di rispettare per non esporre la Repubblica italiana a censure internazionali.

In tutti i Paesi europei di media e grande dimensione, tra l'altro, esiste un livello di governo intermedio tra le Regioni e i Comuni. Dall'analisi comparata delle Costituzioni degli altri Paesi europei a noi simili per dimensioni (Francia, Germania, Spagna ...) emerge chiaramente che esistono precise garanzie costituzionali per gli enti di area vasta di livello provinciale. Tali garanzie ci sono anche nell'unico caso in cui, in Spagna, è prevista l'elezione di secondo grado degli organi di governo, previsione che si sposa con un'espressa garanzia costituzionale delle Province spagnole come enti associativi comunali e non come enti esponenziali delle loro comunità territoriali.

Le sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica implicano sicuramente un ripensamento di tutta la pubblica amministrazione e, in particolare, dell'amministrazione pubblica statale, prima ancora di quella territoriale, poiché essa, da sola e al netto dei costi della previdenza, eguaglia la spesa regionale e locale, inclusa quella sanitaria. Il riesame della spesa degli apparati dello Stato persona può realizzarsi solo attraverso un'accurata azione

legislativa ordinaria che avvii una vera spending review dell'amministrazione centrale e un riordino di dell'amministrazione statale periferica, secondo il principio del decentramento che i governi che si sono succeduti nel tempo hanno sempre trascurato.

Lo Stato e le Regioni possono ridurre la spesa pubblica, come sempre ha ribadito l'UPI, rivedendo la pletorica amministrazione statale centrale e periferica e abolendo i tanti enti strumentali e agenzie che a livello regionale esercitano impropriamente funzioni che potrebbero tranquillamente essere assegnate alle istituzioni previste dalla Costituzione.

Per realizzare questa riforma non sono necessarie modifiche costituzionali. Se non è stato fatto nulla in questi anni, in questa direzione, non dipende dalla Costituzione, ma dalle consistenti resistenze corporative diffuse nella burocrazia statale e regionale.

La scelta del Governo è, altresì, contraddittoria, in quanto il Parlamento ha approvato specifiche "mozioni", lo scorso 29 maggio 2013, in cui ha richiesto al Governo di avviare un percorso complessivo di riforme costituzionali. La richiesta è stata accolta dal Governo attraverso il Disegno di legge costituzionale *"Istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali"*, oggi già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica (AS 813) e ora all'esame della Camera dei Deputati (AC 1359).

Come è noto, il disegno di legge AC 1359 prevede che tutte le proposte di modifica costituzionale, comprese quelle del titolo V, parte II, della Costituzione, rientrino nella competenza di questo Comitato e debbano essere ad esso assegnate. Perciò sarebbe incoerente e palesemente in contrasto con la riserva di procedura per la revisione costituzionale introdotta da questo disegno di legge un percorso separato solo per l'abolizione delle Province dalla Costituzione.

Ma da ultimo la scelta è anche in contrasto con il percorso già avviato il 4 giugno dal Governo attraverso la nomina degli esperti componenti della Commissione per le riforme costituzionali, che ha già cominciato ad istruire il tema delle Province nell'ambito della discussione sulla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.

## **Considerazioni di merito**

### **➤ *Contrasto con l'art. 5 della Costituzione***

Se si passa all'analisi di merito, si deve osservare che il disegno di legge costituzionale del Governo dispone l'abolizione delle Province, attraverso la soppressione della dizione "Province" da tutti gli articoli della Costituzione che disciplinano questo ente territoriale: *"le province, pertanto, non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario."*

Occorre innanzitutto verificare se questa scelta sia coerente con i principi fondamentali della Costituzione che – secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 1088/88) – rappresentano limiti alla revisione costituzionale. Da questo punto di vista, occorre ricordare

che l'art. 5 della Costituzione recita: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

E' a tutti noto che le autonomie locali cui si riferisce l'art. 5 della Costituzione del 1947 sono i Comuni e le Province, istituzioni riconosciute come fondamento del carattere pluralistico e democratico della Costituzione. Proprio in seguito all'approvazione della Costituzione repubblicana ed, in particolare, della VIII disposizione transitoria e finale, il 27 maggio 1951 si arrivò alla diretta elezione popolare dei nuovi consigli provinciali ripristinando il carattere democratico degli organi di governo delle Province.

In base all'art. 5 della Costituzione, la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali (Comuni e Province). Dal punto di vista costituzionale ciò vuol dire che i Comuni e le Province sono realtà presupposte di cui la Carta prende atto e ciò implica che anche il legislatore in sede di revisione costituzionale ex art. 138 ha un limite invalicabile nella possibilità di sopprimere le forme precostituite dell'autonomia locale.

Tale limite alla revisione costituzionale non riguarda l'esistenza di ciascun ente locale, ma il principio che l'ordinamento delle autonomie locali della Repubblica sia costituito da Comuni e Province. Il legislatore può pertanto modificare le circoscrizioni degli enti nelle forme previste dall'art. 133 Cost., ma con la riserva che il numero complessivo dei Comuni e delle Province sia tale da assicurare, in modo diffuso nel territorio della Repubblica, l'attuazione dei principi di autonomia, pluralismo e democrazia previsti dalla Costituzione.

Il disegno di legge costituzionale del Governo sull'abolizione delle Province dalla Costituzione è in palese contrasto con il limite alla revisione costituzionale che deduce dal combinato disposto degli art. 5 e 138 della Costituzione.

Il rapporto tra le modifiche costituzionali e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, tra i quali è senza dubbio inserito il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali sancito nell'art. 5 Cost., è sicuramente una questione aperta e assai scivolosa, in definitiva rimessa ai "rapporti di forza" che si determinano, nelle singole congiunture storiche, tra il legislatore costituzionale che agisca con il potere di revisione e il Giudice supremo della legittimità costituzionale dell'ordinamento.

Tuttavia, il richiamo a tale principio sembra emergere dal testo del disegno di legge costituzionale e dalla relazione, dai quali si deduce l'impossibilità di sopprimere le funzioni amministrative di area vasta oggi attribuite alle Province: se le funzioni di area vasta non sono sopprimibili e se esse non possono essere allocate e adeguatamente esercitate al livello dei singoli comuni o della regione, la Costituzione - proprio all'art. 5, in combinato con il principio democratico di cui all'art. 1 - impone di affidarle ad un ente apposito (quale che sia e qualunque denominazione si voglia attribuirgli) che risulti espressione del principio di "autogoverno" delle collettività locali insediate sui territori e i cui organi siano democraticamente responsabili di fronte al rispettivo corpo elettorale.

### ➤ **Necessità di una riforma complessiva**

E' certamente possibile, articolare un diverso rapporto tra le istituzioni locali (Comuni, Province e Città metropolitane) e tra le autonomie locali, le Regioni e lo Stato. Ma non è certamente possibile abolire le Province o negarne l'esistenza, poiché esse sono state poste a fondamento della Repubblica dalla Costituzione, sin dalla sua approvazione nel 1947, come peraltro sarebbe testimoniato dagli Atti dell'Assemblea costituente (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, volume III, Roma 1970, 2399 ss.) che il Governo, la Commissione dei saggi e il Parlamento farebbero bene a tenere presente.

In questa prospettiva è ben possibile la scelta rivedere nel complesso il titolo V, parte II, della Costituzione, anche in considerazione del fatto che la scelta di modifica costituzionale del 2001 non è stata largamente approvata dal Parlamento.

Vi è l'esigenza, da tutti condivisa, di riordinare le istituzioni di area vasta insieme ad un contestuale riordino dell'amministrazione statale a livello centrale e periferico, dell'amministrazione regionale, nonché degli enti strumentali, rivedendo le diverse disposizioni del titolo V comunque nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione che impongono un carattere democratico degli enti che rappresentano le comunità territoriali e del fatto che il novero degli enti territoriali indicati nel 1947 (Regioni, Province e Comuni) non è nella disponibilità della revisione costituzionale.

Nella revisione occorre senza dubbio prevedere norme specifiche che evitino la proliferazione degli enti, società e delle agenzie strumentali statali e regionali che, nonostante il titolo V, hanno continuato ad esistere, sono state istituite ex novo ed esercitano impropriamente funzioni che dovrebbero essere svolte dagli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, ricomponendo organicamente in capo a questi ultimi la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative. Sta qui, in quest'opera di semplificazione strutturale, il vero riordino degli enti intermedi e il vero risparmio della spesa pubblica che l'Europa richiede.

Il disegno riformatore, nel rispetto dei limiti costituzionali alla revisione, deve avere pertanto il carattere dell'organicità e riguardare tutti i livelli di governo: lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane, per le quali le garanzie costituzionali valgono solo se le si considera una particolare forma della Provincia.

Inoltre, per quanto riguarda l'articolazione territoriale della Repubblica, i Governi che si sono succeduti, dopo l'approvazione della riforma del titolo V, si sono dimostrati incapaci di affrontare il tema del dimensionamento delle circoscrizioni territoriali dei diversi livelli di governo, come richiedeva espressamente il principio di adeguatezza previsto nell'art. 118 della Costituzione e come era chiaramente emerso dagli studi di carattere storico, economico e geografico sulla materia, oltre che giuridico-costituzionale.

Tale tema riguarda in primo luogo le Regioni che sono caratterizzate da una forte asimmetria territoriale. Ci sono Regioni piccolissime (come la Valle d'Aosta e il Molise) e diverse Regioni che hanno una popolazione inferiore al limite di 1 milione, previsto dalla Costituzione vigente, senza tener conto peraltro che i dettami della scienza dell'amministrazione imporrebbero una dimensione minima di almeno 3 milioni di abitanti.

Solo sulla base di un ripensamento della dimensione regionale è possibile riordinare il necessario ed insopprimibile livello di area vasta espresso dalle Province e affrontare contestualmente il tema delle Città metropolitane, quali enti di governo delle aree vaste diffusamente urbanizzate in cui è venuto meno il rapporto città – campagna, tipico del territorio provinciale.

### ➤ ***Le contraddizioni del disegno di legge costituzionale***

Il disegno di legge costituzionale del Governo risulta contraddittorio proprio rispetto a quest'obiettivo di riordino complessivo. Dalla semplice lettura del testo si comprende che la prevista abolizione delle Province dalla Costituzione non semplifica la situazione esistente, ma al contrario rischia di fare aumentare i problemi relativi alla disciplina dell'area vasta tra lo Stato e le Regioni.

Infatti, da un lato, si derubricano le Province e le Città metropolitane dal primo e secondo comma dell'articolo 114 della Costituzione; dall'altro si riserva alla legge statale tutto l'ordinamento delle Città metropolitane, per cui questi enti dovrebbero essere integralmente disciplinati dallo Stato in tutto il territorio nazionale, persino nelle Regioni a statuto speciale; ma, diversamente dalle Province, le Città metropolitane restano negli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione che sono disposizioni specifiche che qualificano l'autonomia degli enti territoriali prevista nell'art. 114, comma 2, della Costituzione.

Non viene colmata la lacuna rispetto al procedimento di istituzione delle città metropolitane. Non si supera in modo espreso la divaricazione tra Stato e Regioni a statuto speciale nel dimensionamento degli enti di area vasta. Anzi, con il rinvio alla legge statale dell'ordinamento delle Città metropolitane e la contestuale abolizione del comma 1 dell'articolo 133 Cost. relativo alle Province, si aumentano, invece di risolverle, le lacune e le contraddizioni del testo costituzionale, con una sensibile limitazione anche delle tutele dei comuni che oggi sono comunque garantiti con il diritto di iniziativa nelle procedure di modifica delle circoscrizioni provinciali.

Inoltre, si deve segnalare una aporia costituzionale, ancora più importante, di tipo sostanziale, che si determinerebbe con l'approvazione del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo. Esso, infatti, lascia aperta allo Stato e alle Regioni la scelta di individuare nuovi enti di area vasta, sulla base di criteri e requisiti generali previsti dalla legge statale, al di fuori delle aree metropolitane.

In questo modo, lo Stato e le Regioni hanno la facoltà o di trasferire le funzioni ora svolte dalle Province a se stessi (riproducendo un centralismo statale e - soprattutto - regionale, in contrasto con il principio di sussidiarietà) o prevedere l'istituzione di nuovi enti al posto delle Province soppresse. Se nella Costituzione si optasse per questa seconda soluzione si introdurrebbe in modo strutturale una concorrenza tra lo Stato e le Regioni nella disciplina dell'ordinamento dell'area vasta che porterebbe ad una competizione continua per impadronirsi della materia e alla conseguente moltiplicazione degli enti intermedi.

Accanto al paradosso della concorrenza tra lo Stato e le Regioni nella disciplina dell'area vasta, bisogna infatti tener conto del comportamento dei Comuni (soprattutto quelli di medie e

grandi dimensioni) che cercheranno di impadronirsi delle funzioni di area vasta, attraverso le loro forme associative o attraverso l'elezione di secondo grado (da parte dei sindaci) degli organi di governo degli enti di area vasta.

Con la proposta del Governo le Province sono abolite perché giudicate enti inutili, ma ciò non determina alcun risparmio di spesa (ma semmai un aggravio per via dei costi del trasferimento delle funzioni), né un assetto più funzionale dei poteri locali, né una chiarezza di attribuzione delle funzioni di area vasta.

Si comprende facilmente, allora, che la disputa sulle Province serve a ridefinire i rapporti di forza (di potere) tra lo Stato, le Regioni e i Comuni, ma non porterà ad un effettivo riordino delle istituzioni di area vasta (delle loro funzioni e dimensioni territoriali) come richiesto dal Consiglio d'Europa.

## **Conclusioni**

Il disegno di legge costituzionale del Governo sull'abolizione delle Province, in conclusione, non si inserisce in un complessivo disegno di riordino della forma di stato, come richiesto espressamente nelle mozioni parlamentari del 29 maggio 2013, e non risolve i principali problemi evidenziati in questi anni sul titolo V, parte II, della Costituzione.

Il Paese, oggi, di fronte alle vere emergenze economiche e sociali, richiede al Governo *riforme serie e non provvedimenti bandiera*. Avviare diversi ed estemporanei percorsi di riforma costituzionale sulla stessa materia non è certamente segno di coerenza e testimonia soltanto debolezza della strategia riformatrice del Governo.

Per questi motivi l'Unione delle Province d'Italia esprime parere negativo sul provvedimento in esame e chiede al Governo di ritirarlo per affrontare la questione delle riforme istituzionali in modo complessivo all'interno del percorso già avviato in Parlamento, nel quale le Province italiane porteranno il loro contributo con una proposta organica di riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.