

La riforma delle Province: un'altalena normativa

di Anna Pirozzoli - Ricercatore dell'Università degli Studi Niccolò Cusano - Roma

Quattro giorni dopo l'approvazione definitiva da parte della Camera dei Deputati del testo del disegno di legge Delrio (A.C. n. 1542-B)¹, il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge n. 56 del 2014, nonostante da alcune parti ne fosse stato sollecitato il rinvio². Sicché, dall'8 aprile 2014 vigono le nuove "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" che ridefiniscono - a partire dal 2015 - il sistema delle Province.

Il provvedimento prevede innanzitutto l'istituzione di 10 Città metropolitane, il cui territorio coincide con quello delle Province omonime alle quali subentreranno³, riducendo quindi il numero delle Province a 97 (dalle attuali 107)⁴. Ma le modifiche toccano anche l'ambito dei poteri: alle Province vengono assegnate, ad esempio, la gestione dell'edilizia scolastica, e la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale; mentre alle Città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province, oltre ad alcune funzioni proprie, come ad esempio la

¹ Il testo del disegno di legge Delrio contenente "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" era stato presentato dal Governo Letta il 20 agosto 2013 (A.C. n. 1542), in seguito è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013, poi con modificazioni è stato approvato dal Senato il 26 marzo 2014, in ultimo, è stato approvato definitivamente senza modifiche il 3 aprile 2014 dalla Camera dei Deputati. Tutti i testi e gli emendamenti sono reperibili sul sito della Camera dei Deputati, nella sezione "*Lavori preparatori dei progetti di legge*".

² Il riferimento è, tra gli altri, al capogruppo di Forza Italia alla Camera, Renato Brunetta, il quale nel corso della votazione del 3 aprile 2014 ha parlato di un "*golpe*", invitando - nel corso della successiva conferenza stampa - il Presidente della Repubblica a non promulgare il provvedimento; sulla vicenda v. il *Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 204 di giovedì 3 aprile 2014*, p. 56, reperibile sul sito della Camera dei Deputati.

³ L'art. 1 co. 6 della legge n. 56 del 2014 precisa che "Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana".

⁴ A riguardo occorre precisare che le Città metropolitane saranno 9 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), più la Città metropolitana di Roma Capitale, la cui disciplina speciale è motivata dalla necessità di garantire il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali. Inoltre, in deroga a quanto previsto per le altre, ci sono norme particolari anche per l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, in considerazione del commissariamento in atto del Comune capoluogo e della scadenza al 2016 della Provincia.

pianificazione territoriale generale, la mobilità e la viabilità, e la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

In ultimo, tra le scelte più discusse di questa riforma c'è quella relativa al sistema di investitura degli organi delle Province, la cui individuazione non sarà più l'esito di un'elezione diretta da parte dei cittadini, trasformando dunque le Province in enti di secondo livello. E infatti: il Presidente della Provincia - eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della Provincia - sarà scelto tra i sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni; il consiglio provinciale - eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della Provincia - sarà formato dal Presidente della Provincia e da membri scelti tra i sindaci e i consiglieri comunali in carica⁵; l'assemblea dei sindaci raggrupperà tutti i primi cittadini dei comuni appartenenti alla Provincia.

È evidente che non si tratta dell'abolizione delle Province, né del resto potrebbe esserlo visto che per questa occorrerà attendere una riforma costituzionale. E magari la riforma sarà proprio quella tracciata dal disegno di legge costituzionale presentato l'8 aprile 2014 dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, in cui si prevede - tra le altre modifiche - l'eliminazione delle Province da tutti quegli articoli in cui l'attuale Costituzione le cita⁶. D'altronde quest'ipotesi dovrebbe essere tutt'altro che peregrina, visto che l'art. 1 co. 5 e 51 della legge n. 56 del 2014 denuncia apertamente il carattere transitorio delle disposizioni in esso contenute, che quindi disciplineranno le Province "in attesa" della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione⁷.

Ma il punto è ancora una volta questo: è appena venuta alla luce una nuova disciplina sul sistema provinciale, e già si pianifica un nuovo provvedimento - certo, questo di revisione costituzionale - con cui si intende eliminare quanto da poco disciplinato. Anche se, c'è da dire, non sarebbe nemmeno il primo caso di disordine normativo in materia di Province; infatti, sin dai primi interventi del Governo Monti - risalenti alla fine del 2011 - si è assistito a un rischioso avvicendamento di provvedimenti che, nella gran parte dei casi, ha confermato l'assenza di un progetto di riforma caratterizzato dalla continuità oltre che dalla coerenza dei rispettivi contenuti⁸.

⁵ L'art. 1 co. 67 della legge n. 56 del 2014 prevede che il numero dei componenti del consiglio provinciale varia in relazione al numero degli abitanti della Provincia, infatti, "è composto dal presidente della provincia e da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti".

⁶ Il disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi, è l'A.S. n. 1429 contenente "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*".

⁷ Occorre precisare che nel testo del disegno di legge approvato il 21 dicembre 2013 alla Camera dei Deputati, il riferimento alla riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione era stato cancellato, per poi essere nuovamente incluso nel testo approvato dal Senato il 26 marzo 2014: per tutti i testi si consulti la sezione "*Lavori preparatori dei progetti di legge*" del sito della Camera dei Deputati.

⁸ Sul punto v. F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in www.federalismi.it, 1/2014, 8 gennaio 2014.

Il procedimento di svuotamento degli organi e delle funzioni delle Province era stato avviato dal decreto-legge n. 201 del 2011 - convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011 - il cui art. 23, al fine di perseguire il contenimento della spesa complessiva, dettava le misure per la riduzione dei costi di funzionamento delle Province, riconducibili in buona parte alla riduzione delle funzioni provinciali oltre che alla trasformazione e riduzione degli organi di governo.

Senonché, dopo poco più di un semestre, ancora sotto la guida presidenziale di Mario Monti, il Consiglio dei Ministri già adottava un nuovo decreto-legge, il n. 95 del 2012 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012), il cui art. 17 disciplinava il procedimento previsto per il riordino delle Province, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al pareggio di bilancio. Tuttavia, il decreto-legge con cui si sarebbe dovuta tracciare la mappa delle nuove Province - nel rispetto dei requisiti dettati dalla deliberazione del 20 luglio 2012 del Consiglio dei Ministri⁹ - ha smesso di produrre i suoi effetti il 5 gennaio 2013, decadendo per la mancata conversione in legge.

Il quadro normativo si è complicato ulteriormente con la proroga di un anno del termine per il riordino delle Province, posticipato quindi al 31 dicembre 2013 dalla legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013). E poi, dopo pochi mesi, con la sentenza n. 220 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni commi dell'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012¹⁰.

Secondo i giudici costituzionali non è possibile procedere tramite un decreto-legge alla trasformazione dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale previsto e garantito dalla Costituzione, poiché ciò sarebbe incompatibile con il dettato costituzionale, sia sul piano logico sia sul piano giuridico. Ciononostante - precisa la Corte - tali considerazioni non possono far concludere che ogni intervento sull'ordinamento degli enti locali debba avvenire solo con legge costituzionale - indispensabile solo qualora si voglia sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque s'intenda sottrarre allo stesso la garanzia costituzionale - potendo invece (solamente) dedurre che "non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative".

Sicché, le nuove norme in tema di gestioni commissariali delle Province vennero introdotte dal decreto-legge n. 93 del 2013 contenente "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle

⁹ Con la deliberazione del 20 luglio 2012, "*Determinazione dei criteri per il riordino delle Province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*", pubblicata in G.U. n. 171 del 24 luglio 2012, il Consiglio dei ministri definiva i requisiti che le Province risultanti dalla procedura di riordino avrebbero dovuto rispettare, indicando una dimensione territoriale di 2500 Km, e la misura di 350.000 abitanti con riferimento alla popolazione residente. Sui requisiti minimi cfr. G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in *www.federalismi.it*, 19/2012.

¹⁰ Su cui v. A SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto-legge, non s'ha da fare*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, *www.rivistaaic.it*, luglio 2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *www.giurcost.org*, 3 settembre 2013.

province”, poi convertito dalla legge n. 119 del 2013, il cui art. 2 comma 1, fa salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, oltre che gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore della legge, dai medesimi commissari straordinari.

Ma vi è di più, perché del commissariamento delle amministrazioni provinciali si è occupata anche la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), prorogando i commissariamenti in essere al 30 giugno 2014, e stabilendo - al 325° comma del suo unico articolo - che le disposizioni della legge di stabilità 2013, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali, si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato, nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014. Queste disposizioni, tuttavia, sono state da ultimo derogate dalla legge n. 56 del 2014, che ha disposto un’ulteriore proroga al 31 dicembre 2014.

Ad arricchire questo già complesso tessuto normativo restano poi i disegni di legge costituzionale, volti per la gran parte a eliminare in maniera radicale le Province dall’ordinamento. Del resto, di abolizione delle Province si parla nel disegno di legge costituzionale presentato da Matteo Renzi (A.S. n. 1429); ma se ne parla anche nel titolo del disegno di legge costituzionale (A.C. n. 1543) presentato il 20 agosto 2013 dal Governo Letta, in cui si dispone la soppressione della dizione «Province» nei diversi articoli della Costituzione poiché - si precisa - queste “non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario”¹¹.

A questo punto, occorre osservare altresì che l’impulso principale di molti di questi interventi e delle proposte in materia di Province è stato dettato prevalentemente dalla “ragione economica”: sia nelle ipotesi di riordino, sia in quelle di trasformazione degli organi di governo, sia nei progetti di abolizione dell’ente. In effetti, lo svuotamento delle Province nel decreto cd. *Salva Italia* venne concepito al fine di perseguire il contenimento della spesa complessiva e di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell’eccezionale situazione di crisi internazionale. Allo stesso modo, il riordino nel decreto *Spending Review* fu motivato dalla necessità di emanare disposizioni per la razionalizzazione della spesa pubblica, oltre che per garantire il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica. E, ancora, nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta, uno dei moventi principali della proposta riformatrice era costituito dalla necessità di rispondere alle sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell’amministrazione territoriale.

¹¹ Tra le precedenti proposte di modifica costituzionale intese a sopprimere l’ente Provincia occorre rammentare quantomeno il disegno di legge costituzionale contenente “Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province” (A.C. n.1990 e abbinate), il cui esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati fu avviato il 19 maggio 2009 e concluso il 25 maggio 2011, mentre la discussione in Assemblea terminò il 5 luglio 2011, seduta nel corso della quale il provvedimento fu respinto. Sui più recenti disegni di legge costituzionale v. D. TRABUCCO, *Le province nel disegno di legge A.C. n. 1542-B*, in *www.federalismi.it*, 2 aprile 2014, pp. 26 ss.

Ora, è chiaro che riuscire a ottenere un abbattimento della spesa pubblica a seguito di una modifica (ordinaria o costituzionale) del sistema delle Province è certamente un bene. Del resto un risparmio è stato prospettato anche all'esito dell'applicazione delle disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni in vigore dall'8 aprile 2014¹².

Tuttavia, pur volendo tralasciare le perplessità circa la reale entità della riduzione della spesa derivante dai diversi interventi riformatori¹³, sarebbe più opportuno considerare il risparmio come l'effetto gradito di una riforma voluta, ben pianificata e progettata; e non come la causa da cui ha origine una serie di provvedimenti disordinati. Insomma, se si vogliono trasformare o eliminare le Province, bisogna farlo per migliorare il funzionamento dei diversi livelli di governo secondo un disegno complessivo organico, e non soltanto per provare a far quadrare i conti ridimensionando le spese¹⁴.

È vero che alcuni di questi provvedimenti - come anche la legge n. 56 del 2014 - costituiscono dei ponti normativi transitori in vista della riforma costituzionale che, invece, pretende tempi più lunghi per abolire le Province dalla Costituzione. Ciononostante, pur considerando le (talvolta buone) ragioni del legislatore ordinario nel dover intraprendere un percorso normativo "provvisorio" e dai contenuti non sempre coerenti con il quadro riformatore che alla fine s'intende tracciare, si corre il rischio di condire il sistema normativo di tante singole discipline sconnesse l'una dall'altra, senza alla fine approdare ad una riforma costituzionale¹⁵. È evidente, questo sarebbe lo scenario peggiore, poiché indebolirebbe la Costituzione,

¹² Nella scheda di sintesi della legge n. 56 del 2014 pubblicata sul sito del Governo, la previsione è di "un risparmio di 110 milioni subito, dal 26 maggio 2014, ma anche dei costi elettorali. I maggiori risparmi e vantaggi consistono però, una volta a regime, nell'efficientamento delle funzioni e nella semplificazione dei livelli amministrativi e burocratici".

¹³ Ad esempio, con riferimento ai prospettati risparmi derivanti dalle modifiche dettate dal disegno di legge A.C. n. 1542, la Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, nella relazione esposta alla Commissione affari costituzionali nel corso dell'audizione del 6 novembre 2013, aveva avanzato molte perplessità. Infatti, al di là della difficoltà di quantificare nel breve periodo gli effettivi risparmi - che, comunque, dovrebbe oscillare tra 100 e 150 milioni di euro, a fronte degli 8 miliardi circa di spesa corrente erogati da tali enti - si profila persino il rischio di un aumento dei costi derivanti dalla convivenza di Province e Città metropolitane, e dunque dall'avvio del complesso processo di riorganizzazione "suscettibile di produrre costi e di alimentare il contenzioso, tanto più nell'ipotesi di ripartizione delle funzioni e delle risorse tra Provincia e Città metropolitana". Analogamente, anche il Servizio Bilancio del Senato, nella relazione tecnica presentata nel marzo 2014 su *A.S. 1212: "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"*, ha esposto non pochi dubbi circa l'effettiva possibilità di realizzare risparmi apprezzabili a seguito della nuova definizione delle città metropolitane, delle province e delle unioni di comuni.

¹⁴ In argomento S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 8 gennaio 2014.

¹⁵ Sulla riforma costituzionale del sistema territoriale cfr. A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 8 gennaio 2014; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *www.federalismi.it*, 3/2014, 29 gennaio 2014.

delegittimandola¹⁶, e allo stesso tempo renderebbe ancora più incomprensibile il disorganico sforzo normativo compiuto dal legislatore ordinario nel corso di questi anni¹⁷.

¹⁶ V. a riguardo, M. AINIS, *La bufala delle Province*, in www.cadoinpiedi.it, 15 settembre 2011, secondo il quale se «si sparano “raffiche di proiettili” costituzionali, il risultato è quello di non arrivare a nessuna riforma approvata e varata, ma di delegittimare la Costituzione, diffondendo l’idea che di tratti di un ferro vecchio».

¹⁷ Sulla confusione derivante dall’accavallarsi delle diverse ipotesi di riforma si veda A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in www.federalismi.it, 1/2014, 8 gennaio 2014.