

# Le Province nel decreto-legge “salva Italia”

di Daniele Trabucco\*

Sommario: 1. Introduzione – 2. Profili di incostituzionalità del decreto-legge “salva Italia”  
– 3. Il problema della applicabilità del decreto alle Regioni ad ordinamento differenziato

## 1. Introduzione

La legge ordinaria dello Stato n. 214/2011, di conversione del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. salva Italia), contiene alcune disposizioni normative particolarmente rilevanti per le Province (art. 23, commi 14-22). Innanzitutto, è necessario premettere che il provvedimento normativo del Governo Monti non ne prevede la soppressione, mantenendone la natura di enti locali territoriali nei quali si articola l'ordinamento repubblicano ai sensi dell'art. 114 della Costituzione <sup>(1)</sup>. Il decreto, invece, incide sugli organi e sulla loro composizione: sparisce la Giunta provinciale, vengono mantenuti il Presidente della Provincia e il Consiglio, il primo eletto dall'organo assembleare e il secondo composto da non un numero di componenti variabile a seconda della popolazione della Provincia <sup>(2)</sup>, eletti non dal corpo elettorale ma dagli organi elettivi /sindaci e consiglieri comunali) delle amministrazioni comunali ricadenti nel territorio della Provincia <sup>(3)</sup>.

---

\* Dottore di Ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico-Università degli Studi di Padova.

<sup>(1)</sup> Per un inquadramento generale al dibattito sulle Province, si prenda in esame il lavoro di B. CARAVITTA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2006 e di F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2009.

<sup>(2)</sup> In base al DDL governativo, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 06 aprile 2012, il Consiglio provinciale è composto da 10-12-16 componenti, rispettivamente nelle Province con popolazione fino a 300.000 abitanti, fino a 700.000 abitanti ed oltre tale soglia.

<sup>(3)</sup> Sui contenuti del decreto-legge “salva Italia” in tema di Province, si vedano i recenti contributi di F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto “salva Italia”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2011, B. CARAVITTA DI TORITTO – F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2012, F. MANGANARO – M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2012 ed, infine, C. RAPICAVOLI, *La riforma delle Province nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 20, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 gennaio 2012.

## 2. Profili di incostituzionalità del decreto-legge “salva Italia”

Ora, la materia oggetto dell'intervento governativo ricade nella previsione costituzionale dell'art. 117, (comma 2, lett. p), che affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città Metropolitane*». Si tratta di un'espressione sulla quale, anche recentemente, la Corte costituzionale (si veda la sentenza 261/2011), pur potendone precisare portata ed estensione, non è intervenuta. Un primo problema, allora, che si pone è se, nella dizione «*organi di governo di Comuni, Province e Città Metropolitane*», il termine "organi" si riferisca unicamente ai rapporti tra questi organi e al numero dei loro componenti, oppure includa anche il tipo di organi. In questo secondo caso, sarebbe perfettamente legittima la soppressione delle giunte provinciali. Un'interpretazione, tuttavia, a sostegno della configurazione dell'assetto attuale delle realtà provinciali si potrebbe desumere implicitamente dall'art. 114 della Carta che, quando menziona le Province, non fa mai riferimento a un ente sradicato dalla tradizione storico-giuridica italiana, ma a un modello ben preciso, articolato in tre organi di governo fin dalla sua istituzione avvenuta con il regio decreto n. 3702/1859 (c.d. decreto Rattazzi). In questo quadro, inoltre, ci si potrebbe domandare se il Consiglio provinciale debba mantenere il sistema di elezione a opera del corpo elettorale oppure se la scelta operata dal decreto-legge "salva Italia" sia costituzionalmente possibile. Una risposta in senso favorevole alla prima alternativa potrebbe venire dal raffronto con gli altri organi delle diverse articolazioni della Repubblica di cui all'art. 114 Cost. <sup>(4)</sup>, rappresentativi del corpo elettorale, per i quali l'elezione è a base popolare sia pure tenendo distinto il livello di sovranità che spetta alle Camere rispetto a quello di autonomia proprio dei Consigli regionali, provinciali e comunali; una seconda risposta potrebbe desumersi dal fatto che l'elezione popolare garantirebbe, nella prospettiva della democrazia rappresentativa, un processo decisionale certamente più trasparente e aperto. Questo aspetto è avvalorato anche dalla Carta europea delle autonomie locali del 1985, già ratificata dall'Italia con la legge

---

<sup>(4)</sup> Su questa linea, è importante il contributo di F. CLEMENTI, *Metà organi di governo, metà special districts*, in *Il Sole 24 ore*, 09 settembre 2011, p. 12.

ordinaria dello Stato n. 439/1989, che collega la sfera di autonomia di un ente locale territoriale alla investitura popolare dei suoi organi (art. 3, comma 2) <sup>(5)</sup>.

Un ulteriore problema riguarda la circostanza in ragione della quale le funzioni conferite alle Province, nel quadro normativo attuale, devono essere trasferite entro il 30 dicembre 2012 ai Comuni da parte delle Regioni e dello Stato secondo le rispettive competenze. In un sistema delle autonomie articolato su più livelli di governo, come quello delineatosi in Italia dopo la modifica del Titolo V nel 2001, anche il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali territoriali deve essere informato al principio di leale collaborazione. Il decreto legge del Governo Monti pare, invece, eluderlo, non prevedendo alcun meccanismo di raccordo e di concertazione. Inoltre, sul punto, la disposizione normativa viola il principio di riparto delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione dal momento che non viene preso in considerazione l'ente provinciale nella allocazione delle stesse, stabilendo che spettano alle Regioni quelle funzioni che, per portata, non possono essere esercitate dalle amministrazioni comunali.

### **3. Il problema della applicabilità del decreto alle Regioni ad ordinamento differenziato**

Infine, suscita qualche perplessità l'inserimento nell'art. 23, del comma 20 *bis* il quale stabilisce che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento normativo del Governo, anche le Regioni a Statuto speciale, con la sola esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen, devono adeguarsi a quanto previsto dalla normativa statale in materia di Province.

Sul punto, almeno due rilievi. In primo luogo, la disposizione normativa appare troppo generica in quanto, dalla lettura della stessa, non si riesce a comprendere se questo adeguamento abbia valore imperativo oppure costituisca una sorta di atto di indirizzo e quali sono le eventuali conseguenze nell'ipotesi di non ottemperamento della norma da parte delle Regioni ad ordinamento differenziato.

---

<sup>(5)</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a D. TRABUCCO, *Province, organi nel caos*, in *Italia Oggi*, 13 aprile 2012, p. 39.

In secondo luogo, è evidente l'intromissione da parte dello Stato in un ambito competenziale, che è quello dell'ordinamento degli enti locali territoriali e delle relative circoscrizioni, che gli Statuti speciali riservano alla potestà primaria delle Regioni. Infatti, a seguito delle modifiche apportate agli Statuti con la legge costituzionale 5 settembre 1993, n. 2, le Regioni hanno iniziato a disporre del potere di approvare leggi anche relativamente all'ordinamento degli enti locali (si vedano, ad esempio, l'art. 4, comma 1-*bis*), dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 3, comma 1, lett. *b*) dello Statuto della Regione Sardegna, l'art. 2, comma 1, lett. *a*) dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste, l'art. 4, comma 1, *n. 3*) dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol). Unica eccezione la Regione Sicilia, che esercita la propria competenza in questo ambito fin dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Con due fondamentali sentenze, la n. 238 e la n. 286 del 2007 <sup>(6)</sup>, la Corte costituzionale ha colto l'occasione per ricapitolare e riunire in un quadro di insieme la propria precedente giurisprudenza al fine di chiarire l'ambito di operatività della potestà legislativa sull'ordinamento degli enti locali da parte delle Regioni speciali. Se, da un lato, lo Stato potrà sindacare la legislazione regionale in materia unicamente alla stregua dei limiti statutariamente previsti per la funzione legislativa primaria, dall'altro, però, non potrà dettare una disciplina valevole anche per loro. Inoltre, lo Stato non potrebbe invocare a sostegno della applicazione alle Regioni speciali della normativa sulle Province contenuta nella manovra Monti, il limite dell'armonia con la Costituzione come preteso vincolo all'osservanza delle norme statali. Sul punto, ha precisato la Corte, questa armonia non si traduce nella osservanza di specifiche disposizioni legislative statali con la conseguenza "di operare una impropria inversione tra il ruolo delle norme costituzionali e quello delle norme ordinarie" <sup>(7)</sup>, ma nel rispetto dei precetti costituzionali e del loro spirito <sup>(8)</sup> tra i quali non può non rientrare quello dell'attribuzione della competenza sull'ordinamento degli enti locali alla

---

<sup>(6)</sup> Cfr., per un commento completo alle sentenze, P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della Provincia*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, pp. 1085-1096.

<sup>(7)</sup> Cfr., punto 3 del *cons. in dir.*, della sentenza n. 238/2007 Corte cost.

<sup>(8)</sup> Cfr., *ex plurimis*, cfr., la nota sentenza n. 304/2002 Corte cost.

potestà esclusiva regionale, proprio in ragione di quanto espressamente previsto negli Statuti. Alla luce di queste considerazioni, è evidente che la competenza primaria delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali “non è intaccata dalla riforma del Titolo V, ma sopravvive quantomeno negli stessi limiti definiti dagli Statuti” <sup>(9)</sup>. Pertanto, sulla base della attribuzione della potestà ordinamentale sugli enti locali, va riconosciuta alle cinque Regioni speciali la possibilità di una disciplina del sistema degli enti locali differenziata rispetto a quella della corrispondente legislazione statale, purché venga rispettato il principio di tutela e promozione dell’autonomia locale che le Regioni, secondo la giurisprudenza costituzionale <sup>(10)</sup>, possono bensì regolare, ma non comprimere fino a negarla. Il giudice delle leggi, dunque, non potrà essere chiamato ad entrare nel merito della differente disciplina mantenuta dalle Regioni ad ordinamento differenziato, ma solo valutare se questa nega profili che risultano essenziali per garantire l’autonomia di enti costituzionalmente necessari come le Province <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Cfr., sentenza n. 48/2003 Corte cost.

<sup>(10)</sup> Cfr., sentenza n. 83/1997 Corte cost.

<sup>(11)</sup> Cfr., il punto 5 del *cons. in dir.*, della sentenza n. 238/2007 Corte cost.