

LE PROVINCE NEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 1212¹

di Daniele Trabucco (*)

Sommario: 1. Una lettura coordinata del disegno di legge formale A.S. n. 1212 con il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1543 – 2. Illegittimità costituzionale della trasformazione delle Province in enti locali territoriali con rappresentanza di secondo livello – 3. Il nodo delle funzioni – 4. Il *favor* per le Province montane.

Illustri Senatori, Onorevole Ministro per gli Affari regionali e le autonomie,
ringrazio sentitamente questa Commissione per l'invito rivolto ad un giovane studioso del Diritto Costituzionale; onorato di potersi confrontare con un consesso così autorevole e con costituzionalisti di altissimo livello.

1. Una lettura coordinata del disegno di legge formale A.S. n. 1212 con il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1543

Il tema della riforma delle Province e dell'istituzione delle Città metropolitane ha suscitato in questi ultimi anni un interesse sempre più crescente da parte della dottrina costituzionalistica ed amministrativistica². Il disegno di legge formale, A.S. N. 1212, sottoposto all'esame in sede referente di questa Commissione, a seguito dell'approvazione da parte della Camera dei Deputati in data 21 dicembre 2013³, costituisce, assieme al disegno di legge costituzionale A.C. n. 1543, la

¹ Questo scritto, riveduto ed ampliato, contiene l'intervento tenuto martedì 14 gennaio 2014 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica nel corso di un'audizione informale. Desidero ringraziare il mio Maestro, prof. avv. Gabriele Leondini, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova, per il costante e stimolante confronto sui temi oggetto di questa relazione.

² La crisi economico-finanziaria ha fatto emergere chiaramente come ogni prospettiva di riforma degli enti locali, in particolare delle Province, abbia sempre tenuto conto di un'esigenza politica di governo delle risorse pubbliche, molto più concentrata sulla dimensione nazionale che su quella locale, in quanto la prima è in grado di muoversi in sintonia con le decisioni politiche sovranazionali ed internazionali: cfr., A. MORRONE, *Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria: quali scenari?*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2011, p. 3.

³ Per un'analisi dettagliata del testo approvato dalla Camera dei Deputati, si rinvia a C. RAPICAVOLI, *La Camera dei Deputati approva il disegno di legge su Province e Città metropolitane*, in *www.leggioggi.it*, 23 dicembre 2013.

traduzione *de iure condendo* dell'obiettivo di abolizione delle Province e riordino dei livelli amministrativi annunciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* il 29 aprile 2013 alla Camera dei Deputati, nel corso del discorso programmatico sulla fiducia⁴.

Il progetto di legge, nella parte relativa alle Province (artt. 11-19), o meglio alla loro “mutazione strutturale”⁵, nasce e si sviluppa sotto il segno di una dimensione che potremmo definire di transitorietà⁶. L'intento è quello di dettare una disciplina legislativa in attesa dell'approvazione della legge costituzionale A.C. n. 1543, finalizzata alla soppressione delle Province, con conseguente eliminazione del termine da tutti gli articoli della Carta costituzionale in cui compare⁷, facendo perdere dignità costituzionale non solo a quest'ultime, ma anche alle Città metropolitane⁸. Non intendo soffermarmi sulla confusione posta dall'art. 1 del ddl costituzionale A.C. n. 1543 che pare confondere due diversi piani, quello della garanzia costituzionale dell'ente e quello della soppressione⁹ dell'ente stesso nell'ordinamento¹⁰, ma rilevare come la stessa legge costituzionale incontri dei limiti ben precisi, nonostante l'*obiter dictum* della Corte nella recente sentenza n. 220/2013, per cui “sull'ordinamento degli enti locali si può intervenire con legge costituzionale solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 della Costituzione o, comunque, si

⁴ Cfr., F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in www.astrid-online.it, 11 novembre 2013, p. 1.

⁵ L'espressione è di S. STAIANO, *Il DDL Delrio: Considerazioni sul merito e sul metodo*, in www.federalismi.it, n. 1/2014, p. 2.

⁶ Nel testo del disegno di legge approvato in via definitiva alla Camera dei Deputati (A.C. n. 1542), sebbene fosse stato espunto il riferimento contenuto nell'art. 1, comma 3, secondo cui le Province sono enti locali territoriali fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale, esso aleggia in tutto il Capo III del disegno di legge ora in discussione al Senato della Repubblica e ad esso hanno fatto riferimento tutti gli interventi avvenuti in aula: cfr., F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in www.federalismi.it, n. 1/2014, p. 3. Sulla difficoltà di procedere a riforme istituzionali prima di quelle costituzionali: A. POGGI, *Sul disallineamento tra il DDL Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in www.federalismi.it, n. 1/2014, p. 4.

⁷ Cfr., C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013, p. 17.

⁸ Per un verso il disegno di legge costituzionale (A.C. n. 1543) “ripulisce” dal testo della Costituzione (a partire dall'art. 114) i richiami costituzionali alle Province, per un altro “esso va oltre,.....incidendo sulla stessa portata del principio di sussidiarietà per come oggi è previsto in Costituzione con riguardo alla figura della Città metropolitana. A differenza della Provincia, i cui riferimenti in Costituzione si vorrebbero totalmente espungere, il richiamo alla Città metropolitana rimarrebbe nell'art. 114 Cost. (anche se non più con la dignità di “elemento costitutivo della Repubblica”) ed anche nell'art. 118 Cost., e tuttavia le funzioni di questo livello territoriale di governo sarebbero oggetto di una competenza legislativa statale, che si vorrebbe introdurre in una novella all'art. 114: cfr., per la parte riportata, P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, pp. 281-282.

⁹ Sulla confusione posta dal ddl costituzionale (A. C. n. 1543), M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in www.federalismi.it, n. 21/2013, p. 20.

¹⁰ Dalla lettura sistematica del testo sembra sia preferibile la prima soluzione, in quanto il successivo art. 3 rinvia al futuro la soppressione delle Province prevedendo un termine ordinatorio di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge: in questo senso ancora M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, op. cit., p. 20.

voglia togliere allo stesso garanzia costituzionale”¹¹. Se per alcuni costituzionalisti l’affermazione del giudice delle leggi indica l’assenza di vincoli costituzionali a garanzia dell’esistenza di questo o di quel livello territoriale¹², per altri Palazzo della Consulta ha messo in discussione l’intero Titolo V della Costituzione e la valenza dello stesso principio autonomistico¹³ di cui all’art. 5¹⁴. Se si vuole cogliere la norma costituzionale nel suo valore di principio del sistema¹⁵, è opportuno evitare interpretazioni riduttive comportanti un suo declassamento a mera norma sui rapporti tra Stato ed enti locali territoriali. Essa, in realtà, dimostra inequivocabilmente la preferenza accordata alle autonomie¹⁶, quando obbliga il legislatore ad adeguare i principi ed i metodi della sua attività alle esigenze dell’autonomia e del decentramento, e comporta un’erosione verso il basso dei poteri sovrani, che appare costituzionalmente speculare all’erosione verso l’alto disposta dall’art. 11 Cost. a favore dell’Unione Europea¹⁷. L’art. 5, dunque, anche in ragione della sua collocazione all’interno della Carta, è norma “sul modo di essere della Repubblica, il cui ordinamento accoglie al suo interno (“*riconosce*”)¹⁸ minori ordinamenti territoriali a carattere autonomo¹⁹, in quanto espressione della capacità di darsi proprie norme da parte delle minori collettività territoriali²⁰ nell’ambito

¹¹ Si veda il punto 12.1 del *cons. in dir.* della sent. n. 220/2013 Corte cost.

¹² Cfr., sul punto, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, op. cit., p. 5. Sulla stessa linea anche A. FERRARA, *Il riordino delle Province e l’istituzione delle Città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2012, p. 1.

¹³ Per un inquadramento sul principio autonomistico ex art. 5 della Costituzione, si veda la recente opera monografica di D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹⁴ In merito, si rinvia al contributo di S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *www.astrid-online.it*, 06 novembre 2013, p. 2.

¹⁵ Rispetto ad altre Carte costituzionali, come quella tedesca del 1949, ove la “garanzia istituzionale” delle autonomie locali territoriali è resa esplicita dal tenore letterale dell’art. 28, in forza del quale la Federazione si fa garante del rispetto dei principi dell’autonomia locale sanciti da parte delle Costituzioni dei singoli *Länder*, l’art. 5 della Costituzione italiana, presentando una portata più ampia ed indeterminata, ha comportato interpretazioni riduttive, ridimensionandone la sua forza espansiva.

¹⁶ L’art. 5 della Costituzione come norma che espande e non restringe l’autonomia riconosciuta agli enti locali territoriali: cfr., A. STERPA, *L’indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2010, p. 6.

¹⁷ Cfr., M. P. GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2008, p. 220.

¹⁸ Il riconoscimento delle autonomie locali mostra in modo inequivocabile come esse non sono oggetto di creazione statale, eppure hanno sofferto in prima persona la distrazione dall’area sociale e l’inserzione tra i soggetti statali: cfr., U. ALLEGRETTI, *La Pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L’esperienza della democrazia repubblicana*, Bari, Laterza, 2009, p. 121.

¹⁹ Cfr., G.C. DE MARTIN, *L’amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 51.

²⁰ In tempi recenti, si è fatta strada l’idea che l’autonomia locale di cui all’art. 5 della Costituzione andrebbe estesa anche al pluralismo sociale: in questo senso, con riguardo alle Camere di Commercio, B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 98-99.

dell'unica collettività nazionale²¹. Se il Costituente ha utilizzato il verbo riconoscere, è evidente che ha operato una scelta cui bisogna attribuire determinati effetti²²: l'uso del termine plurale "autonomie" permette di intendere quanto prima sostenuto, ossia che quando la Costituzione fa riferimento agli enti locali, si riferisce sempre alle comunità stanziate in precisi ambiti territoriali²³. Se così non fosse, "sarebbe legittima l'assimilazione del principio di autonomia con quello di decentramento autarchico (territoriale)"²⁴.

La riforma del Titolo V ha ulteriormente rimarcato la connessione tra le collettività territoriali ed i rispettivi referenti istituzionali²⁵ sancendo "la rottura dell'unità giuridica amministrativa dello Stato"²⁶. In questo senso, quindi, è facile intuire lo stretto collegamento della norma dell'art. 5 con il principio-base della sovranità popolare di cui all'art. 1 della Carta. Se intendiamo l'autonomia, come la definiva Giorgio Berti, la "faccia interna della sovranità dello Stato"²⁷, cogliamo il senso per cui parte della dottrina ritiene le "collettività locali non solo espressione degli interessi locali di diverso livello", ma "costitutive del modo di essere e di intendere sia il popolo, come risultante delle comunità costituzionalmente garantite, sia l'esercizio articolato del potere sovrano"²⁸. Anche ammettendo che si possa far coincidere l'unità e l'indivisibilità dell'ordinamento repubblicano con la sua sovranità, "in ogni caso si tratterebbe di sovranità della Repubblica e non già dello Stato:

²¹ Cfr., M. NIGRO, *Il Governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980, p. 63.

²² Così R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 147.

²³ Cfr., A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 104.

²⁴ Cfr., R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, op. cit., p. 147.

²⁵ Con la riforma del Titolo V della Costituzione, si è delineato un sistema non incentrato né solo sullo Stato, né sulle Regioni, né sulle autonomie locali, ma costituito dall'insieme coordinato di questi livelli di governo territoriale, ove lo Stato assume una posizione di garanzia dell'unità ed indissolubilità del sistema, ma al quale a priori non può essere riconosciuta alcuna posizione di sovraordinazione: cfr., F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2005, p. 51. Si veda, sulla stessa linea, anche il contributo di P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, pp. 226-235.

²⁶ Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Bologna, Zannichelli, 1975, p. 278. L'autore aveva già espresso questo concetto in G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, p. 67 e ss. Sulla stessa linea anche A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 34 e ss.

²⁷ Ancora, G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, op. cit., p. 286. Vedeva, invece, nell'autonomia locale più che un modo di esercizio della sovranità popolare un limite alla stessa F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 283 e ss.

²⁸ A riguardo, G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, op. cit., pp. 51-52.

spetterebbe cioè all'intero e non a una sua parte²⁹. Ne consegue, allora, una sorta di irriducibilità³⁰ delle forme in cui è consacrata la garanzia dell'autonomia³¹ che, lungi dal ridursi ad una semplice formula organizzativa, diventa momento di proiezione sociale della persona nella considerazione che essa si manifesta tanto in chiave associativa, quanto su base territoriale³², salvo quelle situazioni tali da indurre l'abbandono dell'intero modello istituzionale delineato dall'art. 114, comma 1, della Costituzione³³. In caso contrario, lo stesso principio autonomistico si troverebbe in balia del legislatore ordinario che potrebbe liberamente ampliarne o ridimensionarne i confini³⁴.

²⁹ Cfr., O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in O. CHESSA (a cura di), *Verso il federalismo "interno"*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 19-20. Già prima della riforma del Titolo V della Carta, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la dottrina parlava, in fase di avvio del regionalismo italiano, di "pluralismo paritario" a proposito della pluralità di enti territoriali previsti in Costituzione: cfr., F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1972, p. 594. Parte della dottrina, tuttavia, ha osservato una contraddizione tra la formulazione dell'art. 5 della Carta ed il nuovo art. 114. Infatti, se nel riconoscere e promuovere le autonomie locali da parte della Repubblica ex art. 5 Cost., quest'ultima le identifica come qualcosa di altro da sé, nell'affermare, nell'art. 114, comma 1, Cost. che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, essa si identifica in esse che, dunque, non possono considerarsi altro da sé: M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, comma 1, Cost.)*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 39-41.

³⁰ Già Feliciano Benvenuti parlava delle autonomie ex art. 5 della Costituzione come elementi basilari ed insostituibili da cui lo Stato trae i motivi della propria esistenza come società complessa: così, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, p. 48.

³¹ Sul punto sempre S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, op. cit., p. 3.

³² Cfr., G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2000, p. 1018. Una conferma di questo orientamento viene dalla sentenza n. 106/2002 Corte cost. in cui si afferma la comune derivazione, per gli enti locali territoriali, dal principio democratico e da quello di sovranità popolare. *Contra*, si veda la sentenza n. 365/2007 Corte cost. (ma anche la n. 274/2003 e l'ordinanza n. 144/2009 Corte cost.) in cui si asserisce "che la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli enti locali territoriali". A riguardo si rinvia al contributo di O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 227-238. Secondo l'autore il rapporto sovranità/autonomia nella sentenza n. 365/2007, postulando un rapporto tra chi sta sopra e chi sta sotto, comporta, quale possibile effetto, che chi sta sopra potrebbe perfino distruggere il proprio prodotto. Si instaurerebbe così un rapporto di gerarchia tra Stato e Regioni/autonomie locali estraneo al modo con cui la Costituzione disciplina i rapporti tra Stato ed enti locali, in quanto il primo è sempre chiamato a rispettare le competenze regionali e locali. Sul fatto che la posizione espressa dalla Corte nella sentenza "rammenta troppo da vicino la tradizionale concezione che vedeva nella indivisibilità della sovranità la manifestazione del principio di onnipotenza dello Stato", si veda S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude "al federalismo" dal basso*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2007, p. 4039 e ss. In senso contrario al principio di pari ordinazione A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello originario a confronto*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 212 e ss. Recentemente anche L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012, pp. 870-871. Parla invece di "inganno", con riferimento alla formulazione del nuovo art. 114, comma 1, della Costituzione, A. RUGGERI, voce *Regione* (diritto costituzionale), in *Dig. Disc. Pubbl.*, App. di agg., II, Torino, Utet, 2008, p. 708 e ss. Secondo il costituzionalista dell'Università degli Studi di Messina, non si tratta di un problema di gerarchia, quanto piuttosto di condizioni diverse esistenti tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, fermi i condizionamenti che a vario titolo la Regione è in grado di esercitare nei confronti degli enti infraregionali.

³³ Cfr., B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2006, p. 3 ed ora in *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012, p. 119.

³⁴ Così, S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, op. cit., p. 4.

2. Illegittimità costituzionale della trasformazione delle Province in enti locali territoriali con rappresentanza di secondo livello

Le disposizioni normative degli articoli 12 e 14 delineano, com'è noto, una composizione degli organi delle Province di secondo livello³⁵, ossia non eletti direttamente dai cittadini. In particolare, l'art. 13 prevede che l'elezione del Presidente della Provincia, in carica per quattro anni, avvenga a cura dei sindaci e dei consiglieri dei Comuni ricadenti all'interno del territorio della Provincia, mentre il successivo articolo 14 stabilisce la composizione del Consiglio provinciale, con durata biennale, costituito dal Presidente della Provincia e da un numero di consiglieri variabile a seconda della popolazione³⁶ ed eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni appartenenti al territorio provinciale.

In via preliminare va osservato che il Consiglio provinciale è quasi sempre stato elettivo³⁷, tranne durante la parentesi fascista (dal 1928 al 1951) in cui non esisteva l'organo consiliare, mentre il Presidente, eccettuato il periodo prima indicato, veniva eletto fin dal 1889³⁸ all'interno del Consiglio dal Consiglio medesimo e solo a partire dalla legge ordinaria dello Stato n. 81/1993 veniva eletto a suffragio universale e diretto da parte del corpo elettorale³⁹. E' indubbio che, alla luce dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, lo Stato disponga, in via esclusiva, del potere di normare gli organi fondamentali degli enti locali territoriali e la loro elezione, sebbene,

³⁵ La predilezione per il sistema di investitura indiretta delle Province sembra essere "figlio" della genesi dell'ente come *longa manus* dello Stato sul territorio: cfr., F. MERLONI, *Abolire le Province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in www.astrid-online.it, 2011.

³⁶ L'art. 14, comma 1, del disegno di legge formale A.S. n. 1212 stabilisce la composizione del Consiglio provinciale: oltre al Presidente della Provincia, sedici consiglieri per le Province con popolazione superiore ai 700.000 abitanti, dodici componenti per quelle con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti e dieci componenti per le realtà provinciali con popolazione fino a 300.000 abitanti.

³⁷ Con la legge 30 novembre 1888, n. 5865 (c.d. legge Crispi, confluita poi nel TU 10 febbraio 1889, n. 5921), Comuni e Province venivano modellati sullo stesso schema organizzativo tripartito, basato su un Consiglio direttamente elettivo, una Giunta/Deputazione eletta dal Consiglio e un organo di vertice (Sindaco/Presidente) che diventava anch'esso elettivo e non più di nomina governativa. Per una ricostruzione storica dell'ente Provincia, P. AIMO, *Profilo storico dell'ente Provincia: dalla nascita all'Italia repubblicana*, in P. AIMO (a cura di), *Le Province dalle origini alla Costituzione*, Quaderni Isap-Saggi, Milano, Giuffrè, n. 33/2009, pp. 1-16.

³⁸ Se, all'inizio, la Provincia era, almeno inizialmente, una creazione dello Stato, sulla scia del modello francese dei Dipartimenti, con il tempo si è realizzato un progressivo affrancamento: cfr., G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorchè misconosciuto: la Provincia*, in www.federalismi.it, n. 17/2009, pp. 2-3. In particolare, va ricordata la sentenza n. 230/2001 in cui la Corte costituzionale afferma chiaramente che la Provincia ha perso oramai la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'Interno.

³⁹ Con la legge n. 2962/1928 i tre organi elettivi della Provincia vennero eliminati e la direzione della Provincia venne affidata ad un "Preside", di nomina regia, affiancato da un organo collegiale, il Rettorato, scelto dal Governo. In chiave comparatistica, poi, si può richiamare l'art. 28 della *Grundgesetz* del 1949 il quale, su influenza del sistema francese, prevede che nei Distretti il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete.

come cercherò di dimostrare, gli sia preclusa la possibilità di scegliere tra un sistema di elezione diretto ed uno indiretto.

In ragione di questo, parte della dottrina ha ritenuto legittima la trasformazione delle Province in enti con rappresentanza di secondo livello, in quanto dalla Carta costituzionale il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali non sarebbe fissato in maniera indelebile⁴⁰: potere statutario a parte *ex art.* 114, comma 2, Cost., la Costituzione non presuppone che le persone giuridiche pubbliche, costitutive della Repubblica, debbano avere il medesimo ordinamento⁴¹. L'intera riforma del Titolo V del 2001, è stato affermato, "è improntata all'affermazione del principio di differenziazione, che non può non riguardare anche la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli"⁴². Tuttavia questo modo di leggere la norma costituzionale di apertura del Titolo V assume un sapore artificiale, perché guarda agli enti in sé e non alla loro dimensione esponenziale e servente rispetto al popolo. Questa dimensione è confermata da una precisa scelta dei Costituenti che, costituzionalizzando il principio personalista, hanno accolto una concezione di Repubblica in funzione dell'uomo e delle collettività in cui esso si organizza⁴³. Del resto, proprio un'attenta riflessione sul termine Repubblica⁴⁴, che compare nel primo comma dell'art. 1 della Costituzione⁴⁵, può essere d'aiuto. Se la Repubblica è data dal popolo stanziato su un certo territorio che, tramite le norme costituzionali, si organizza in determinati enti per svolgere le funzioni pubbliche, per provvedere al proprio benessere e alla propria sicurezza⁴⁶, è evidente che le persone giuridiche che la costituiscono rappresentano una parte del popolo organizzato in un ente e non un consorzio di enti⁴⁷ (o meglio di Comuni se vogliamo riferirci specificatamente alle

⁴⁰ Cfr. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012, p. 910.

⁴¹ Cfr., F. PIZZETTI, *Le nuove Province e la nuova democrazia locale*, in *www.astrid-online.it*, 2012.

⁴² In questa direzione, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?*, in *www.astrid-online.it*, 27 ottobre 2013, p. 2.

⁴³ Cfr., M. BERTOLISSI, *Stato sociale e federalismo fiscale*, in *Federalismo Fiscale*, nn. 1-2/2012, p. 43.

⁴⁴ Cfr., M. S. GIANNINI, voce *Repubblica* (Diritto Costituzionale), in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 891-894.

⁴⁵ Sul collegamento tra l'art. 1 della Costituzione e l'art. 114, si veda F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 63.

⁴⁶ Un concetto, dunque, che designa *status* molteplici, "cui sono correlati valori costituzionali essenziali, individuali e collettivi, ai sensi dell'art. 2 Cost.": M. BERTOLISSI, *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2011, p. 38.

⁴⁷ Sottolinea la contraddittorietà della trasformazione delle Province in enti di secondo livello, derivanti dai Comuni, con una dimensione che talora è competitiva con quella della Regione G. FALCON, *A che cosa servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 776-777.

Province)⁴⁸. Pertanto, poiché la Repubblica ex art. 1 Cost. è “democratica”, anche le sue componenti devono essere democratiche ed avere organi elettivi in via diretta⁴⁹. Il fatto, poi, che gli enti locali territoriali svolgano un ruolo di rafforzamento della democrazia, implica che oggetto di garanzia costituzionale siano in *primis* non gli enti in se stessi, ma le comunità locali⁵⁰. Le Province, dunque, al pari dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni possono definirsi istituzionalmente rappresentative⁵¹, nel senso che sono lo strumento principale (non l’unico) che consente ad una comunità di darsi un indirizzo in modo autonomo⁵². A questa conclusione potrebbe obiettarsi che la disposizione costituzionale dell’art. 1 Cost. “non impone che ogni organo cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta”⁵³, ma presuppone che l’organo eletto in via indiretta sia almeno parte di una forma

⁴⁸ La considerazione è svolta con estrema lucidità da C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013. P. 375. Già Zanobini sottolineava come il fatto che la Provincia sia un ente territoriale i cui elementi naturali sono gli stessi di una pluralità di Comuni.....la comunanza di elementi non comporta necessariamente (il corsivo è mio) nessuna unione tra i due enti: cfr., G. ZANOBINI, *L’amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, p. 236. Il disegno di legge A.S. n. 1212, invece, rende la Provincia dipendente dai Comuni, quando questa dipendenza non è prevista in Costituzione: cfr., L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi delle Province*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 e ss. Avanzava dubbi, già durante la vigenza del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. salva Italia) e prima della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale, sulla elezione di secondo grado degli organi delle Province, in quanto configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali e non come enti espressione “associativa” dei Comuni, V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012, pp. 27-28.

⁴⁹ L’elezione diretta rende omogenee le comunità locali sotto il profilo della loro immediata proiezione rappresentativa: cfr., L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi delle Province*, op. cit. Con sentenza n. 96/1968, la Corte costituzionale, in relazione al caso delle Province siciliane, sosteneva che l’elezione indiretta era una possibilità, poiché prevista dalla Costituzione, all’art. 83, per il Presidente della Repubblica. La Corte, in realtà, aveva censurato la legge siciliana per contrasto con i principi di eguaglianza e segretezza del voto: si vedano in proposito le critiche di L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1969, pp. 1530-1537. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 48/2003, seppure in relazione alla legge regionale della Sardegna n. 10/2002 (Adempimenti conseguenti all’istituzione di nuove Province e norme sugli amministratori locali), contiene un passaggio di estremo interesse nel quale si mette in stretto collegamento la struttura rappresentativa degli enti locali territoriali con il corpo elettorale: “vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali” (punto 3 del *cons. in dir.* della sent. n. 48/2003 Corte cost.).

⁵⁰ Sempre, sul punto, C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op. cit., pp. 375-376. In relazione all’idea che il tratto tipico dell’autonomia locale risiede nel fatto che l’organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale e che essi (gli enti) derivano il proprio indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla comunità, cfr., M. S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, p. 851 e la voce *Autonomia pubblica. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. Dir.*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 365.

⁵¹ Cfr., S. BARTHOLINI, *Costituzione ed elezioni regionali*, Padova, Cedam, 1963, p. 45.

⁵² Cfr., C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1974, p. 78 e ss.

⁵³ Si esprime così P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *www.astrid-online.it*, 2013, p. 2. E’ scontato che la previsione di organi di governo ad elezione indiretta non è di per sé incompatibile con il principio democratico. Del resto, se così fosse, bisognerebbe

di governo complessivamente coerente con il principio democratico di sovranità popolare⁵⁴. Il principio non può certo dirsi soddisfatto dalla presenza dell'assemblea dei sindaci⁵⁵, soprattutto per ragioni "funzionali": le funzioni dell'assemblea, previste dall'art. 12, comma 2, del disegno di legge A.S. n. 1212 sono molto limitate e concernono esclusivamente l'adozione o il respingimento dello Statuto proposto dal Consiglio provinciale; il parere sul bilancio dell'ente, e poteri propositivi, consultivi, etc., sulla base di quello che prevederà la fonte statutaria. Inoltre, la circostanza per la quale, in sede di prima applicazione ex art. 15, comma 1, spettò al Presidente della Provincia in carica, o al commissario la convocazione dell'assemblea per l'elezione del Presidente, potrebbe far ritenere che essa si comporti come una vera e propria assemblea elettiva. Tuttavia, va tenuto presente che, oltre all'applicazione temporalmente circoscritta alla prima applicazione della legge, la legittimazione democratica viene fatta una volta per tutte e non si rinnova costantemente⁵⁶, con conseguente annullamento di qualunque controllo politico sull'operato del Presidente eletto.

L'altro elemento portato a sostegno dell'elezione diretta degli organi provinciali, quanto meno del Consiglio, viene dalla disposizione di cui all'art. 3, comma 2, della Carta europea delle autonomie locali, resa esecutiva con legge formale 30 dicembre 1989, n. 439. La norma stabilisce che, per le collettività locali, il diritto e la capacità effettiva di regolamentare ed amministrare una parte importante di affari pubblici siano esercitati "*da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti*". E' vero, come evidenziato nel parere del prof. Francesco Pizzetti, consigliere giuridico del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie⁵⁷, che nella sentenza n. 325 del 2010 la Corte costituzionale aveva affermato il carattere non precettivo degli articoli della Carta e che la Raccomandazione del 2013 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio

considerare non democratici tutti i governi parlamentari, come quello italiano, dove l'Esecutivo è privo di una investitura a suffragio universale e diretto o dove, come in Francia (il Senato) ed in Germania (il Bundserat) esistono Camere non direttamente elettive. Il problema, come ha osservato Omar Chessa, è se "sia democratica una forma di governo in cui nessun organo è eletto direttamente, ovvero in cui un organo è eletto direttamente, ma gioca un ruolo marginalissimo nei processi decisionali dell'ente": cfr., O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *www.federalismi.it*, n. 25/2013, p. 10.

⁵⁴ Cfr., O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, op. cit., p. 11.

⁵⁵ Il voto popolare produce, in questo caso, due effetti: elegge il sindaco del Comune e contestualmente un membro dell'assemblea dei sindaci. Resta il fatto che, per struttura, l'assemblea dei sindaci non può che rimanere vincolata ad una rappresentanza rigida degli interessi comunali con forti rischi di paralisi sul piano decisionale: in questo senso F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2011, p. 602.

⁵⁶ Le valutazioni sono ancora di O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, op. cit., p. 6.

⁵⁷ Parere in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542, p. 5.

d'Europa era rivolta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁵⁸, ma la stessa Corte costituzionale, a seguito di un incontro con una delegazione del Consiglio d'Europa avvenuta in data 03 novembre 2011, pare aver rettificato il suo orientamento: sebbene la Carta manchi di valore precettivo⁵⁹, essa ricade nella previsione dell'art. 117, comma 1, Cost. e come tale deve orientare il legislatore e l'interprete, essendo norma di "copertura costituzionale" per tutti i Trattati internazionali⁶⁰, il cui senso complessivo è quello di asservire le leggi di Stato e Regioni agli impegni assunti in seno alla Comunità internazionale ed all'Unione Europea. Ora, indipendentemente dal fatto che oggetto del giudizio della Corte non era l'art. 3, comma 2⁶¹, mi pare indubbio che, anche dalla formulazione delle disposizioni della Carta europea, i vincoli posti siano tutt'altro che generici o meramente programmatici⁶² e, comunque, tali da non essere contrastati da una fonte di natura attuativa⁶³. Il problema, pertanto, non sta nella presunta obbligatorietà di tre livelli di governo locale territoriale imposta dalla Carta europea delle autonomie locali che sul punto, come è stato osservato, nulla prevede⁶⁴, in quanto chiamata a tener conto delle profonde diversità in materia di democrazia locale presenti negli ordinamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa⁶⁵, ma che, una volta scelta in sede costituente l'articolazione a tre livelli, l'organo assembleare che esprime il carattere politico-rappresentativo dell'ente deve essere direttamente elettivo.

⁵⁸ Tra il 19 ed il 21 marzo 2013, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa approvava la raccomandazione n. 337 (2013), avente ad oggetto la situazione della democrazia regionale e locale in Italia: G. BOGGERO, *L'Italia e la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL): il monitoraggio del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa*, in www.dirittiregionali.org, maggio 2013.

⁵⁹ Si veda il punto 6.2. del *cons. in dir.* della sent. n. 325/2010 Corte cost.

⁶⁰ Cfr., F. DONATI, *La Cedu nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2008, p. 3.

⁶¹ La sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale riguardava l'art. 3, comma 1, e l'art. 4, comma 4, della CEAL.

⁶² Sul contrasto tra art. 3, comma 2, della Carta europea delle autonomie locali e l'art. 23 del decreto-legge n. 201/2011, si vedano S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio, dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012 e G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in www.federalismi.it, n. 20/2012.

⁶³ Cfr., C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op. cit., p. 374.

⁶⁴ Cfr., C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in www.astrid-online.it, 27 ottobre 2013, p. 2.

⁶⁵ Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in www.forumcostituzionale.it, 2005, p. 6.

3. Il nodo delle funzioni

L'art. 17 del disegno di legge in discussione, A.S. n. 1212, interviene anche in materia di riordino delle funzioni delle Province, tema particolarmente delicato e spinoso. Ai sensi del comma 1, alle Province spetterebbero le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché 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 e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esso inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre, prevede il comma 4, d'intesa con i Comuni, la Provincia può provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado.

Prescindendo dalle disquisizioni dottrinali sulla definizione delle funzioni fondamentali⁶⁶, forse sarebbe stata opportuna una più ampia individuazione di queste, in coerenza con i percorsi di definizione dei fabbisogni standard individuati dalla legge di delegazione n. 42/2009, che possono condurre a risparmi sostenibili e duraturi nell'esercizio delle funzioni provinciali, nonché garantire una certa continuità amministrativa su alcuni servizi essenziali⁶⁷. Le Province, in altri termini, dovrebbero proseguire a concentrare la loro azione sulle funzioni amministrative di area vasta⁶⁸,

⁶⁶ Per un inquadramento generale, si rinvia a L. COEN, *Art. 118, comma 1, Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1069 e F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 164-168.

⁶⁷ Si veda il testo dell'audizione dell'Upi, svoltasi martedì 14 gennaio 2014, in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Il testo è reperibile nel sito *web www.upinet.it: UPI Audizione Senato DDL Province 14 gennaio 2014*.

⁶⁸ E' questa la proposta dell'Upi, nel documento menzionato in nota 67, contenente osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 1212, reperibile nel sito *web www.upinet.it*. Tra queste funzioni, l'Upi menziona, ad esempio, l'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego e le politiche per il lavoro e la formazione professionale (pagina 6 del documento). Sulla necessità di una puntuale individuazione delle funzioni di prossimità e di quelle di area vasta, quale punto di partenza per una ricostruzione del sistema delle autonomie locali, cfr., G. C. DE MARTIN, *L'attuazione del titolo V*

non tanto in ragione dell'esistenza in "natura" di queste funzioni⁶⁹, quanto piuttosto per una coerenza logica del sistema delle autonomie locali territoriali. Infatti, come ha evidenziato anche il Censis in un recente *report* di ricerca dell'ottobre 2013⁷⁰, avrebbe poco senso trasferire in alto alle Regioni e in basso ai Comuni, o alle Unioni di Comuni, funzioni oggi di competenza provinciale. Dalla distribuzione territoriale dei Sistemi locali di lavoro, secondo i dati dell'Istat, il territorio della Provincia è quello in cui si concentrano le maggiori relazioni economico-sociali. Per questa ragione, occorre riunificare e potenziare le funzioni in capo ad un unico soggetto dotato di sguardo "sinottico" sul territorio, riannodare fili, piuttosto che spezzarli ulteriormente, in quanto solo in questo modo, conclude il Censis, si potrà creare valore nelle diverse filiere: da quella "scuola-formazione-politiche per l'impiego" a quella "pianificazione-paesaggio-tutela ambiente" o ad altre ancora. Questo non toglie, comunque, il problema "dell'eventuale corrispondenza delle Province esistenti con una dimensione mediamente ottimale"⁷¹, aspetto per nulla preso in esame dal progetto di riforma, il quale non può prescindere da un dato: che le Province sono sempre espressione di collettività riconosciute in ragione della loro identità storica⁷².

Quanto, invece, alle funzioni provinciali riconosciute come non fondamentali (seppure di area vasta⁷³), la proposta di riforma in discussione prevede, all'art. 17, comma 5, che Stato e Regioni

della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2006, p. 6. La novità costituzionale, avvalorata dalla riforma del Titolo V nel 2001, è stata quella di far venir meno il ruolo "burocratico" delle Province di soggetti amministratori di servizi decentrati (in questo senso, A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2012, p. 6), soppiantato da quello di "ente individuatore delle esigenze della vita fisica e culturale della sua comunità": cfr., per la parte virgolettata, F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 150.

⁶⁹ Questo aspetto è stato fortemente criticato da C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, op. cit., p. 2.

⁷⁰ Si veda il rapporto del Censis *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Dalla mappatura del territorio nazionale una ridefinizione delle funzioni di governo intermedio*, ottobre 2013. Sul carattere identitario della Provincia, cfr., R. CARPINO, *Province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2008.

⁷¹ Cfr., F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, op. cit., p. 5. Si veda anche F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, op. cit., p. 603; B. CARAVITA DI TORITTO – F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2012, p. 5. Rileva come le Province finiscano per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale, A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio?" Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 02 ottobre 2012, p. 4. Il problema della dimensione ottimale aveva iniziato ad affacciarsi con l'avvento delle Regioni ad ordinamento comune. Infatti, a partire dagli anni '70, si è assistito ad un diffuso proliferare di iniziative, sia a livello statale, sia più spiccatamente a livello regionale, intese alla individuazione di nuovi enti intermedi, ritenuti più razionali delle vecchie Province dal punto di vista programmatico e gestionale: così P. COSTANZO, *Profili costituzionali dell'istituzione di nuove Province*, in *Quad. Reg.*, n. 4/1986, pp. 1339-1340.

⁷² Cfr., G. C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane, Unioni di Comuni*, in *www.astrid-online.it*, 23 ottobre 2013, pp. 1-9.

⁷³ Funzioni, come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2007, che presentano una certa convergenza "materiale" con quelle fondamentali.

dispongano, secondo la loro competenza, l'individuazione per ognuna di esse dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, quando sarebbe stato opportuno prevedere procedure bilaterali di negoziazione delle competenze sul modello dell'art. 116, comma 3, della Costituzione e delle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad ordinamento differenziato⁷⁴. In questo modo, il disegno di legge svuota le Province di numerose funzioni "proprie"⁷⁵, molte delle quali saranno riallocate ad altri livelli di governo territoriale. Ora, se è vero che con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, comma 1, della Carta pare oramai superata quella giurisprudenza costituzionale che garantiva agli enti locali territoriali⁷⁶, e quindi anche alle Province, quel "nucleo fondamentale delle libertà locali, che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico"⁷⁷ per cui, come ha avuto modo di precisare in alcune sue pronunce il giudice delle leggi⁷⁸, la innegabile discrezionalità del legislatore non può più servirsi del criterio storico per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale, è anche vero, però, che tale discrezionalità deve misurarsi, sotto il profilo della ragionevolezza della scelta allocativa, con una presunzione, sicuramente relativa ma forte, di adeguatezza dell'ente che fino a quel momento ha esercitato quelle funzioni, sulla base di dati reali acquisiti attingendo alla concreta esperienza istituzionale (il c.d. dominio dell'adeguatezza sperimentata)⁷⁹. In questo modo, la portata del comma 2 dell'art. 118 della Costituzione acquisirebbe una forza precettiva in forza della quale viene apprestata una particolare garanzia

⁷⁴ Cfr., sulla proposta di instaurare procedure di negoziazione delle competenze, F. PALERMO, *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2007, p. 5.

⁷⁵ L'espressione non costituisce una svista linguistica del Costituente, ma il riferimento ad un nucleo di funzioni ben preciso: cfr., S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI – G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Roma, Luiss Edizioni, 2002; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; G. C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. BERTI – G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Roma, Luiss Edizioni, 2002; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002.

⁷⁶ Cfr., AA.VV., *Diritto Regionale*, R. BIN – G. FALCON (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2012, p. 255.

⁷⁷ Cfr., sent. n. 52/1969 Corte cost.

⁷⁸ Sent. n. 238/2007 Corte cost., sent. n. 286/2007 Corte cost. e prima anche la sent. n. 378/2000 Corte cost.

⁷⁹ Cfr., Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in R. BIFULCO A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, Vol. III, p. 2341. All'obiezione mossa da A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002, p. 310, per cui questa interpretazione svuoterebbe la competenza statale in materia di funzioni fondamentali, essa non rileva laddove si aderisca alla tesi dell'assenza di poteri amministrativi dal novero di tali funzioni.

proprio con particolare riferimento al patrimonio forte di attribuzioni amministrative esercitate dalle Province fino ad ora⁸⁰.

Inoltre, dal tenore letterale dell'art. 17, comma 5, lo Stato sembra stabilire alcuni criteri tali da vincolare le Regioni nel disporre delle funzioni già provinciali, diverse da quelle del comma 1, nelle materie di loro competenza. In questo caso è necessario distinguere gli ambiti di potestà legislativa regionale di tipo residuale da quelli di potestà concorrente, distinzione assente nel testo della disposizione normativa del progetto Delrio che parla genericamente di "rispettive competenze". In particolare, il disegno di legge, nel dettare alcuni principi fondamentali quali l'ambito territoriale ottimale di esercizio, la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie etcc, non può vincolare la Regione nelle materie rientranti nella previsione costituzionale dell'art. 117, comma 4. Infatti, in relazione ad esse, spetta unicamente alla competenza legislativa regionale⁸¹ e non allo Stato il compito di fissare, sia le norme sulla allocazione delle funzioni amministrative, nel rispetto dei principi dell'art. 118, comma 1, sia le norme di allocazione delle funzioni stesse con l'unica eccezione dei casi di chiamata in sussidiarietà, anche se nelle materie residuali regionali "l'eventuale competenza sussidiaria non dovrebbe consentire, in linea di principio, di ripartire le funzioni fra gli enti infraregionali"⁸². Sul versante, invece, della potestà concorrente l'art. 17, comma 5, non sembra porsi in violazione dell'art. 117, comma 3, della Carta costituzionale: l'individuazione dei criteri prima menzionati sull'allocazione delle funzioni amministrative ed il generico, seppur implicito, riferimento ai Comuni quali destinatari delle funzioni amministrative provinciali non paiono esorbitare, per la giurisprudenza della Corte, dalla nozione di principi fondamentali⁸³ la cui fissazione è di competenza della legislazione statale:

Infine va posta l'attenzione sulla disposizione normativa di cui all'art. 17, comma 6, del progetto di riforma. Essa prevede che, ove disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica richiedano l'attribuzione ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, in detti casi, le leggi statali o regionali procedano alla soppressione di tali enti o agenzie

⁸⁰ Non vi è contraddizione rispetto al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, in quanto non si è in presenza di una riserva originaria di amministrazione, ma semplicemente di una regola di preferenza che non esclude la sussistenza di funzioni di area vasta, eccedenti la sfera dei Comuni: cfr., S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale come problema costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009, p. 35. Sul carattere sovracomunale delle funzioni di area vasta, F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in www.astrid-online.it, 2013, p. 23.

⁸¹ Sentt. nn. 255, 344/2007 Corte cost. e sent. n. 412/2008 Corte cost.

⁸² Cfr., P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 265.

⁸³ Sent. n. 336/2005 Corte cost.

e all'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale. Alle Regioni che così dispongano (sopprimendo enti o agenzie) sono riconosciute “*misure premiali*” da individuarsi con decreto del Ministro dell'Economia senza maggiori oneri. Due brevi osservazioni. La prima concerne la costituzionalità o meno della disposizione normativa richiamata. Ora, è vero, anche alla luce delle recenti considerazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 236/2013, che il legislatore statale interviene a titolo di coordinamento della finanza pubblica ai sensi del comma 3 dell' art. 117 Cost. senza la previsione dettagliata di strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi⁸⁴ e prevedendo modalità di coordinamento con Regioni e Comuni⁸⁵, ma è anche vero che, disponendo la soppressione *tout court* di questi enti e agenzie⁸⁶, come si evince del resto dall'art. 17, comma 6, lett. a), vengono coinvolte attribuzioni costituzionali delle Regioni, in quanto a questi enti e agenzie verrebbe impedito di svolgere anche le funzioni eventualmente conferite ai medesimi dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze legislative⁸⁷. La seconda considerazione riguarda il fenomeno della proliferazione di questi “enti intermedi”. Esso ha diverse origini ed in parte è dovuto a interventi legislativi delle Regioni che, sfruttando la propria competenza residuale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni”⁸⁸, hanno finito per incidere su funzioni tipicamente provinciali. Da qui, allora, la necessità di porre mano ad una razionalizzazione di questi enti, le cui funzioni finiscono per sovrapporsi a quelle dell'ente Provincia⁸⁹, ma nel rispetto dei limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale.

⁸⁴ La Corte costituzionale ha censurato, in svariate occasioni, l'indicazione tassativa, tale da non lasciare margini di scelta, delle modalità nelle quali si concretizza il coordinamento con la finanza pubblica: si vedano le sentt. n. 169 del 2007, la n. 289 del 2008, n. 297 del 2009 e la n. 182 del 2011.

⁸⁵ Si veda l'art. 17, comma 6, del progetto di riforma lett. b).

⁸⁶ Dal tenore letterale dell'art. 17, comma 6, si tratta non di enti strumentali della Regioni, ma enti e/o agenzie che operano nell'ambito di Comuni, Province e Città metropolitane.

⁸⁷ Cfr., punto 6 del *cons. in dir.* della sent. n. 236/2013 Corte cost. In questa pronuncia, oggetto del sindacato di costituzionalità era l'art. 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 della Costituzione. La disposizione normativa in oggetto era stata portata al giudizio della Corte a seguito di ricorsi in via d'azione promossi dalle Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

⁸⁸ Sent. n. 233/2006 Corte cost.

⁸⁹ Cfr., F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente più discusso*, op. cit., p. 218.

4. Il favor per le Province montane

Nel corso dei lavori in Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, è stato approvato un emendamento (c.d. Bressa – De Menech) che riconosce, ex art. 1, comma 3, del progetto di riforma, alle “Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri” le specificità di cui agli articoli 11, 12 e 17⁹⁰.

Preliminarmente è necessario interrogarsi sulla ragionevolezza⁹¹ di questo particolare favor che il disegno di legge A.S. n. 1212 riconosce in capo alle Province montane. La legge ragionevole “è quella che tiene conto dell’ambiente giuridico entro il quale deve muoversi”⁹², o meglio, in altri termini, è quella che sotto il profilo della differenziazione legislativa si pone come coerente rispetto alle prescrizioni costituzionali di valore (principi e fini). Nella nostra Costituzione, è presente una norma, della quale nel progetto di riforma non v’è traccia, ossia l’art. 44, comma 2, il quale statuisce che “la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”⁹³. Si tratta di una direttiva alla quale va subordinata l’attività legislativa statale e regionale⁹⁴ che, quindi, non potrebbe predisporre una normativa sfavorevole per queste zone, senza incorrere nel vizio di legittimità costituzionale⁹⁵. La portata “espansiva” della norma costituzionale ora invocata, però, non è mai stata utilizzata appieno e ha per diverso tempo risentito di una concezione “debole” e “passiva” del

⁹⁰ L’art. 11, comma 2, del disegno di legge A.S. n. 1212 stabilisce che le Regioni riconoscano in capo alle Province montane forme particolari di autonomia nelle materie di cui all’art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione; l’art. 12, comma 4, affida agli Statuti delle Province interamente montane di cui all’art. 1, comma 3, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; l’art. 17, comma 2, assegna, in aggiunta a quelle previste dal comma 1, ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alla specificità del territorio medesimo, b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a Statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti ed il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

⁹¹ Avanza dei dubbi di costituzionalità, soprattutto con riferimento alle funzioni fondamentali aggiuntive di cui all’art. 17, comma 2, del progetto di riforma, G. M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione della Città metropolitana: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2014, p. 4.

⁹² Cfr., G. ZAGREBELSKI – V. MARCENÖ, *Giustizia Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 203; J. LUTHER, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Vol. XII, Torino, Utet, 1997; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Mialno, Giuffrè, 2001; G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁹³ Molto più attento alle popolazioni delle zone montuose e montagnose cui lo Stato provvede allo sviluppo economico, culturale e sociale l’art. 71 della Costituzione della Repubblica di Slovenia del 1991.

⁹⁴ Cfr., G. M. SALERNO, *Art. 44 Cost.*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 311.

⁹⁵ Si esprime in questo modo C. ESPOSITO, *Note esegetiche all’art. 44 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 200.

territorio montano⁹⁶. Essa, per lo più, si è tradotta in interventi legislativi per la gestione dei terreni agricoli considerati bisognosi di misure specifiche per la loro marginalità. La legge ordinaria dello Stato n. 991/1952 ha infatti definito i limiti del territorio montano e lo ha indicato come destinatario di un programma di interventi a favore di soggetti privati e pubblici attuato dall'allora Ministero dell'Agricoltura. Solo con la legge n. 1102/1971 è avvenuto il primo punto di svolta attraverso l'istituzione delle Comunità montane⁹⁷, con il compito di elaborare un piano pluriennale di sviluppo integrato, relativo cioè a tutti i settori produttivi, in *primis* quello agricolo, e ai servizi. Da ultimo, la legge n. 97/1994, nel definire le zone montane "di preminente interesse nazionale", ha avuto il grande merito di invertire la rotta e considerare i territori montani non più in termini assistenzialistici⁹⁸, ma come risorsa ambientale, sebbene in assenza di meccanismi di raccordo con altre normative aventi ad oggetto interventi per la montagna (ad esempio, la legge sui parchi etc.)⁹⁹. Tuttavia, è bene precisare che, dalla lettera dell'art. 44, comma 2, della Costituzione italiana vigente, non emerge alcun obbligo per il legislatore statale di mantenimento di una Provincia nelle zone montane. E' necessario, pertanto, leggere la norma costituzionale in combinato disposto con la Convenzione delle Alpi, firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991, modificata il 6 aprile 1993 e resa esecutiva dall'Italia con legge n. 403/1999. Si tratta di un Trattato internazionale sottoscritto dai Paesi alpini¹⁰⁰ con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare gli interessi della popolazione residente, tenendo conto delle complesse questioni ambientali, sociali,

⁹⁶ Nella logica dell'assistenzialismo, si segnala anche l'istituzione da parte del Governo del "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen. Si vedano, in tal senso, il decreto-legge n. 81/2007, art. 6, comma 7, convertito con modificazioni nella legge n. 127/2007 ed il decreto-legge n. 159/2007, art. 35, convertito nella legge n. 222/2007, nonché le leggi finanziarie per il 2008 (art. 2, comma 44, legge n. 244/2007) e per il 2009 (art. 4, comma 46, legge n. 203/2008). Quest'ultime due hanno destinato risorse per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011: cfr., I. CARLOTTO, *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di "distacco-aggregazione" ex art. 132, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 525, nt. 1. La mancanza poi di una strategia per la montagna è all'origine del fenomeno della migrazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, soprattutto per le aree di confine con Regioni a Statuto speciale: si veda, per una ricostruzione completa del fenomeno, M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2010, pp. 189-239.

⁹⁷ Recentemente, vista la competenza legislativa in materia riconosciuta dalla Corte costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 244 e n. 466 del 2005 e, per certi versi, la sent. n. 237/2009 Corte cost.), la Regione del Veneto, con legge 28 settembre 2012, n. 40, ha trasformato le Comunità montane in Unioni montane di Comuni.

⁹⁸ Sui vari interventi legislativi a favore delle zone montane, cfr., F. ANGELINI, *Art. 44 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 909-910.

⁹⁹ Così G. C. DE MARTIN, *L'evoluzione dell'ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l'Europa*, Pubblicazione della Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Coleselli-Belluno, Tipografia Piave, 1998, p. 20.

¹⁰⁰ Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera ed Unione Europea.

economiche e culturali¹⁰¹. Per il conseguimento di queste finalità è quanto mai opportuna la presenza di un ente locale territoriale come la Provincia in grado di porsi, in ragione delle sue dimensioni, in una posizione tale da assumere uno sguardo sinottico sull'intero territorio montano. Per questo motivo può costituire lo strumento ideale, alla luce di quanto previsto dal Protocollo allegato alla Convenzione sulla pianificazione territoriale e sullo sviluppo sostenibile, per "favorire le pari opportunità della popolazione locale nello sviluppo sociale, culturale ed economico, nel rispetto delle competenze territoriali"¹⁰², visto anche il carattere conterminato di alcune Province interamente montane con Regioni ad ordinamento differenziato¹⁰³. Questo richiede, per il Protocollo, non solo un impegno da parte dello Stato e l'assunzione di specifiche strategie regionali¹⁰⁴, ma anche un rafforzamento (e non uno svuotamento) di tutti gli enti territoriali sul piano della loro capacità di agire conformemente al principio di sussidiarietà¹⁰⁵. Tra questi enti il Protocollo non menziona espressamente le Province, vista la sua adattabilità a tutti i Paesi firmatari della Convenzione del 1991, ma presuppone una capacità dimensionale ottimale degli enti che non può essere soddisfatta, né dai Comuni, né da forme associative infracomunali, affinché questi si facciano carico in via diretta ed interpreti principali dei problemi dell'*intera* popolazione residente.

¹⁰¹ Cfr., M. GIAMPIERETTI, *Art. 44 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 462.

¹⁰² Art. 1, lett. g) del Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile, firmato a Chambéry il 20 dicembre 1994. In questo modo verrebbe data una risposta, almeno parziale, al crescente fenomeno di passaggio di Comuni da una Regione ordinaria ad una speciale, che ha caratterizzato soprattutto la Regione del Veneto, ai sensi dell'art. 132, comma 2, Cost.

¹⁰³ E' il caso delle Province interamente montane di Belluno e Sondrio.

¹⁰⁴ La Regione del Veneto, nel nuovo Statuto di cui alla legge regionale 17 aprile 2012, n. 1, dopo l'enunciazione di un generico riconoscimento delle specificità delle singole comunità che compongono il Veneto (art. 15, comma 1), contiene, nell'art. 15, comma 5, uno specifico riferimento al territorio interamente montano e transfrontaliero della Provincia di Belluno, in ragione del quale conferisce, con apposita legge, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in alcune materie quali politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, ecc. Ora, al di là della non opportuna qualificazione di alcuni settori come materie (ad esempio le minoranze linguistiche non sono una materia, ma un obiettivo di carattere generale che orienta tanto la legislazione statale, quanto quella regionale negli ambiti di propria competenza (cfr., F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto Costituzionale dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 255, nonché la sent. 159/2009 Corte cost.), la disposizione statutaria in realtà, qualora si voglia darne un'interpretazione costituzionalmente orientata, escludendo che la fonte statutaria veneta intenda attribuire alla Provincia di Belluno uno *status* giuridico speciale (il dubbio era stato avanzato nel corso dei lavori preparatori dello Statuto con riferimento all'art. 16 *ter*, comma 5, da P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto Veneto*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011, p. 10), si riduce ad una mera riproposizione, sotto diversa formulazione, del principio di differenziazione delle funzioni amministrative di cui al comma 1 dell'art. 118 Cost., del quale la Regione può servirsi ai fini della definizione dell'assetto complessivo delle funzioni amministrative degli enti locali territoriali nella Regione. Per un inquadramento generale e completo dell'art. 15 del nuovo Statuto della Regione del Veneto, AA.VV., *Veneto. L'autonomia statutaria*, M. MALO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2012, pp. 168-170.

¹⁰⁵ Art. 2, lett. a) del Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile, firmato a Chambéry il 20 dicembre 1994.

Inoltre, essendo recepiti all'interno di un Trattato internazionale,¹⁰⁶ queste due priorità vincolano il legislatore in base al comma 1 dell'art. 117 Cost. e costituiscono parametro interposto in un eventuale giudizio di costituzionalità delle fonti primarie interne, specialmente dopo le sentenze gemelle n. 347 e n. 348 del 2007 della Corte costituzionale¹⁰⁷.

Il particolare *favor* che il progetto di riforma Delrio riconosce in capo alle Province interamente montane e confinanti con Stati esteri¹⁰⁸ richiede, però, una puntuale individuazione di che cosa si intenda per territorio montano. La norma costituzionale dell'art. 44, comma 2, Cost. si limita a parlare di provvedimenti a favore delle zone montane, ma non distingue tra zone interamente montane, zone solo parzialmente montane, etc. Se dunque è ragionevole in linea generale un trattamento differenziato per le zone montane, il solo confine con Stati esteri e il carattere interamente montano non possono certo definirsi criteri così forti da riservare particolari forme di tutela per alcune a scapito di altre, soprattutto in ragione dell'assenza di classificazioni di questo tipo ad opera della Costituzione. Nel silenzio della Carta, è compito del legislatore individuare criteri e parametri ragionevoli, ma sempre al fine di non creare incoerenti differenziazioni legislative. Proseguendo per questa via, dunque, il legislatore statale dovrebbe limitarsi, richiamando la norma costituzionale dell'art. 44, comma 2, Cost., l'art. 174, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹⁰⁹ e la Convenzione delle Alpi del 1991 per le realtà provinciali direttamente interessate, a riconoscere a tutte le Province montane una loro

¹⁰⁶ Il Protocollo è stato reso esecutivo con legge ordinaria dello Stato 05 aprile 2012, n. 50.

¹⁰⁷ Per una ricostruzione completa delle tesi "minimaliste" e "massimaliste" sul comma 1 dell'art. 117 della Costituzione, cfr., A. COSSIRI, *Art. 117, comma 1, Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1046-1051. Secondo una certa dottrina, solo i Trattati internazionali come la CEDU, che tutelano i diritti umani e dispongono di un sistema di garanzia giurisdizionale, avrebbero la possibilità di assumere il rango di norme interposte (cfr., V. SCIARABBA, Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e Corti nazionali ed internazionali, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3579 e ss.). La Corte, invece, nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 ritiene che ogni violazione di obblighi internazionali comporta una indiretta violazione della potestà legislativa come stabilita dalla Costituzione: sul punto, T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰⁸ Si tratterebbe delle Province di Belluno e Sondrio. Sarebbero escluse l'Aquila, il cui territorio è montano al 90%, ma anche Verbano-Cusio-Ossola che soddisferebbero il requisito del confine con Stato estero (Svizzera), ma non quello morfologico.

¹⁰⁹ L'art. 174, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea così dispone: "*Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*". Il riferimento a questa disposizione normativa è contenuto anche nella sentenza n. 274/2012 Corte cost. in merito ad un trattamento derogatorio per i Comuni montani veneti con popolazione complessiva inferiore ai 5000 abitanti rispetto al regime d'incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre (art. 1 della legge regionale del Veneto n. 21/2011, integrativa della legge regionale del Veneto n. 18/2010) e rispetto al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale con l'attività marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero (art. 2 della sopra citata legge regionale).

propria autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria¹¹⁰, lasciando alle Regioni ad ordinamento comune¹¹¹ il compito di definire i criteri di montanità. Due sarebbero gli elementi a sostegno di questa tesi: 1) la materia “*zone montane*”, non rientrando tra quelle elencate all’art. 117, commi 2 e 3, Cost., deve ritenersi di potestà legislativa residuale delle Regioni¹¹², con esclusione degli aspetti di competenza esclusiva statale (tutela dell’ambiente, ecosistema, disciplina di rapporti privatistici¹¹³ etcc) e concorrente (ad esempio il governo del territorio) e con le precisazioni che si diranno in seguito; 2) il legame tra la Regione-istituzione ed il connettivo territoriale, come in parte dimostrato dalle produzioni normative regionali in materia di beni culturali ed ambientali¹¹⁴. All’obiezione che in molte Regioni è assente una normativa volta a definire il territorio montano, si può replicare sostenendo la vigenza, con effetto cedevole¹¹⁵, dei criteri indicati dalla legge n. 991/1952. Ora, è vero che il comma 7 dell’art. 29 della legge n. 142/1990 ha abrogato l’art. 3 della legge n. 1102/1971¹¹⁶, contenente i criteri di classificazione delle zone montane proprio in

¹¹⁰ Per il tono costituzionale dell’argomento, sarebbe stata necessaria una legge costituzionale *ad hoc*.

¹¹¹ Le Regioni speciali, in materia di ordinamento degli enti locali e modifica delle loro circoscrizioni, godono di potestà legislativa primaria a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale 23 settembre 1992, n. 3. Per un approfondimento sul tema, 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.

¹¹² Cfr., M. GIAMPIERETTI, *Art. 44 Cost.*, op. cit., p. 462.

¹¹³ In relazione a questo aspetto, si rinvia a E. GAZ, *La legislazione regionale per le zone montane. Il caso del Veneto*, in *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l’Europa*, Pubblicazione della Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Coleselli, Belluno, Tipografia Piave, 1998, p. 34.

¹¹⁴ Cfr., E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 258-259.

¹¹⁵ La storica sentenza n. 214/1985 della Corte costituzionale aveva ritenuto applicarsi il criterio della cedevolezza della norma statale anche nei confronti delle materie di competenza esclusiva regionale, sia pure limitatamente al caso in cui la competenza primaria regionale non sia stata ancora esercitata: cfr., G. D’ELIA, *Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulle interferenze legislative qualificate*, in www.forumcostituzionale.it, 29 maggio 2008, p. 4. Va, infatti, tenuto presente che, in un ordinamento retto dal principio di leale collaborazione (art. 5 Cost.), qualunque sia il criterio di riparto delle competenze, laddove si ponga, anche solo occasionalmente, una interferenza “qualificata” tra due ordini politici, grava sull’ente conseguente un “obbligo di adeguamento”, che la norma statale cedevole soddisfa senza però defraudare la competenza legislativa regionale, perché la Regione, adeguandosi, potrà recuperare i propri spazi normativi: in questa direzione, G. D’ELIA, *Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulle interferenze legislative qualificate*, op. cit., p. 5 e P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 Cost.*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 36. Sempre sulla continuità, nonostante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della possibilità di una normativa statale “cedevole”: A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Quad. Reg.*, 2001, p. 565 e L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna “trascurata” del nuovo Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 15 aprile 2002. Si rinvia al saggio di F. CORVAJA, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, spec. pp. 327-334, per un’analisi dettagliata del problema.

¹¹⁶ A sostegno della tesi dell’abrogazione A. OMIZZOLO – T. STREIFENDER, *Regioni e delimitazioni montane nell’ordinamento italiano*, in F. FERLAINO – F. S. ROTA (a cura di), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 33.

applicazione dei parametri di cui agli artt. 1, 14 e 15 della legge n. 991/1952, ma almeno una ragione letterale dovrebbe convincere circa la perdurante vigenza dei suddetti criteri. Quando l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, ed ora molte leggi regionali in materia, parlano delle Comunità montane come enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, presuppongono indirettamente una definizione di montanità che non può che essere mutuata dalla legge formale n. 991/1952¹¹⁷. Quanto, poi, al fatto che un'eventuale competenza regionale in merito alla definizione di territori montani potrebbe porre in essere disparità di trattamento da Regione a Regione¹¹⁸, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 243 del 2005, aveva lasciato intendere che la valutazione finalizzata a differenziare la composita realtà territoriale, sebbene in relazione a specifiche discipline normative, non può comunque prescindere da criteri generali¹¹⁹. In questo senso, dunque, non verrebbe meno il titolo di legittimazione ad intervenire da parte delle Regioni, ma attraverso la dimensione trasversale della materia "*tutela dell'ambiente*" che, per sua natura, si presta a continui confronti con interessi costituzionalmente protetti¹²⁰, si riserverebbe allo Stato la determinazione di un criterio minimo che la normativa regionale sarebbe tenuta a rispettare. In questo modo, le Regioni non perderebbero la possibilità di esercitare le proprie competenze, purché rispettino "i punti di equilibrio"¹²¹, ossia assicurino una tutela dei valori costituzionali in gioco non inferiore rispetto agli *standard* fissati dalla legislazione statale¹²².

(*) Assegnista di ricerca post-dottorato
in Istituzioni di Diritto Pubblico
presso la Scuola di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Padova

¹¹⁷ Le considerazioni sono di G. C. DE MARTIN, *Sulla classificazione dei territori montani dopo la legge 142*, in *Montagna oggi*, nn. 8-9/1998, p. 7.

¹¹⁸ Così G. C. DE MARTIN, *Sulla classificazione dei territori montani dopo la legge 142*, op. cit., p. 7.

¹¹⁹ Cfr., il punto 4 del *cons. in dir.* della sent. n. 243/2005 Corte Cost. La questione sottoposta al sindacato della Corte era stata sollevata in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto che dubitava, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge regionale del Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita).

¹²⁰ Cfr., AA. VV., *Diritto Regionale*, op. cit., pp. 227-228. Sulla trasversalità della materia "*tutela dell'ambiente*" si veda la storica sentenza n. 407/2002 Corte cost.

¹²¹ Cfr., R. BIN, "*Problemi legislativi ed interpretativi nelle materie di competenza regionale*". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Studi in memoria di Livio Paladin*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2004, p. 314 e ss.

¹²² Così F. BENELLI, "*Materie*" trasversali statali e (in) competenza regionale, in *Le Regioni*, n. 5/2010, p. 1130.

