



LE PROPOSTE DELLE PROVINCE PER UNA COERENTE RIFORMA COSTITUZIONALE

AUDIZIONE

nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL

Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica

Roma, 27 maggio 2014

Premessa

L'Unione delle Province d'Italia, in tutte le occasioni in cui si è discusso delle riforme istituzionali negli ultimi anni, ha sempre sostenuto la necessità di discutere una proposta di riforma complessiva della seconda parte della Costituzione che consentisse al Paese di rispondere in modo strutturale ai problemi di riforma delle istituzioni che da molti anni sono stati evidenziati, soprattutto dopo la riforma del titolo V del 2001.

Per questi motivi abbiamo apprezzato l'iniziativa del Governo di presentare in Parlamento il disegno di legge costituzionale AS 1429 *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione"*, che prevede una profonda revisione dell'architettura istituzionale, il superamento del bicameralismo paritario, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Occorre considerare che una profonda opera di riordino istituzionale è già in atto. Come è noto, presso il Ministero per gli Affari Regionali e presso il Ministero dell'Interno sono stati avviati diversi tavoli per l'attuazione della legge 56/14 recante *"Disposizioni sulle metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni"* che ha istituito le Città metropolitane e trasformato le Province in enti di secondo grado e che impone un complessivo riordino degli enti locali e dell'amministrazione pubblica nel territorio.

La riforma della II parte della Costituzione di cui oggi si sta discutendo in Parlamento non può mettere in discussione il punto di equilibrio che oggi a fatica si è raggiunto nell'ordinamento degli enti locali. Quest'importante riforma presuppone la permanenza di una competenza legislativa specifica dello Stato sull'ordinamento non solo dei Comuni e delle Città metropolitane, ma di tutti gli enti di area vasta, come giustamente è stato riconosciuto nel ddl di riforma del Governo AS 1429, attraverso la riformulazione dell'art. 117, comma 2, lettera p).

In questa delicata fase politica ed istituzionale, pertanto, riteniamo essenziale che la riforma costituzionale sia coerente con il percorso di riforme già approvate e in corso di approvazione da parte del Parlamento. Occorre evitare interventi settoriali che rischierebbero di inviare al Paese segnali contraddittori e porterebbero a destabilizzare il nuovo assetto del governo locale.

Per questi motivi, riteniamo improprio che nel Senato della Repubblica, presso la stessa Commissione Affari Costituzionali, si discuta in parallelo di ulteriori disegni di legge costituzionale sulla "soppressione delle Province", che dovrebbero essere assorbiti e discussi in modo coerente nel disegno di legge costituzionale AS 1429 che modifica organicamente il titolo V, parte seconda della Costituzione.

La riforma del Parlamento

A nostro avviso il nodo centrale della revisione costituzionale da varare, punto condiviso da tutti, è la riforma del Parlamento: attraverso l'affidamento alla Camera dei Deputati del rapporto di fiducia con il Governo e del compito di legiferare e l'istituzione di un *"Senato delle Autonomie"* che dia rappresentanza alle autonomie territoriali.

La previsione del Senato delle Autonomie dovrebbe portare ad una coerente revisione delle sedi di raccordo istituzionale (Conferenze) tra il Governo centrale e i Governi delle autonomie territoriali, attraverso una espressa disposizione transitoria, in modo da distinguere in modo coerente le sedi di raccordo legislativo dalle sedi di raccordo intergovernativo.

La riforma del sistema regionale

Un altro nodo da affrontare è la riforma del sistema regionale previsto dalla Costituzione, innanzitutto attraverso una revisione del riparto delle materie legislative tra le Regioni e lo Stato che superi la legislazione concorrente per riportare in capo allo Stato alcune materie (energia, grandi reti, ordinamento autonomie locali, ...) in modo da garantire una legislazione uniforme facilmente comprensibile dai cittadini e dalle imprese che vogliono investire in Italia.

Questa scelta, che il ddl del Governo ha fatto, dovrebbe essere accompagnata da una riforma più complessiva dell'ordinamento costituzionale delle Regioni attraverso:

- l'accorpamento delle Regioni con una revisione dell'elenco delle Regioni di cui all'art. 131 della Costituzione e la definizione di un limite dimensionale minimo di 3/4 milioni di abitanti;
- il superamento delle Regioni a statuto speciale;
- una revisione dell'articolo 133 della Costituzione, in modo che siano le Regioni a disegnare le nuove circoscrizioni di area vasta, mirando ad una sensibile riduzione del numero delle Province, attraverso l'individuazione di una dimensione minima coerente con la nuova dimensione territoriale regionale.

A nostro avviso, infatti, la riforma costituzionale dovrebbe chiarire che le Regioni hanno prevalentemente, se non esclusivamente, una funzione legislativa. Si dovrebbe pertanto prevedere espressamente una norma che impedisca ad esse di ricorrere a enti strumentali per esercitare funzioni amministrative che sono attribuite agli enti locali, in forma singola o associata.

L'ordinamento costituzionale delle autonomie locali

Rispetto all'ordinamento delle autonomie locali, la riforma costituzionale dovrebbe tenere conto della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", recentemente approvata dal Parlamento, nella quale si procede ad un profondo riordino degli enti di area vasta, attraverso l'Istituzione delle Città metropolitane e il riordino delle Province, enti con importanti funzioni amministrative di governo del territorio in cui non è prevista l'elezione diretta degli organi di governo da parte dei cittadini, ma una loro elezione di secondo grado da parte dei sindaci e dei consiglieri dei comuni del territorio.

La riforma costituzionale dovrebbe intervenire a dare copertura adeguata dal punto di vista costituzionale alla legge 56/14, sia riguardo alla competenza dello Stato in materia di ordinamento degli enti di area vasta, sia relativamente alla loro strutturazione come enti senza una diretta legittimazione democratica, strettamente legati (dal punto di vista politico) ai comuni del territorio.

Una disciplina costituzionale degli enti di area vasta esiste in tutti i Paesi europei di dimensione simile a quella italiana (cfr. documenti allegati).

- E' apprezzabile pertanto la previsione, nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, di una riserva allo Stato sull'ordinamento degli enti di area vasta non solo limitatamente alle Città metropolitane.
- Occorre evitare, però, che le garanzie costituzionali specifiche siano previste solo per le Città metropolitane e non per le Province (o i Dipartimenti, o gli altri enti comunque denominati) che eserciteranno le funzioni di area vasta, poiché ciò porterebbe a dividere il territorio italiano tra

territori di serie A (quelli metropolitani) e territori di serie B (che non avrebbero garanzie costituzionali come invece avviene in tutti gli altri paesi europei).

- In questo senso occorre chiarire che le Città metropolitane sono previste come enti di area vasta alternativi alle Province/Dipartimenti e prevedere una riserva ai Comuni delle funzioni di prossimità e una riserva alle Province/Città metropolitane delle funzioni di area vasta, con precise garanzie anche sul piano finanziario.
- Occorre, infine, prevedere la garanzia dell'accesso diretto alla Corte costituzionale delle autonomie locali contro gli atti legislativi dello Stato e delle Regioni lesivi delle loro prerogative costituzionali.

Le norme transitorie

Un complessivo disegno di riforma della seconda parte della Costituzione, come quello presentato dal Governo, con le modifiche che il Parlamento potrà apportare anche sulla base dei nostri suggerimenti, dovrà essere completato da norme transitorie che portino le Regioni ad attuare il processo di riordino degli enti di area vasta entro un anno, individuando una dimensione adeguata a livello di popolazione e territorio, in modo che siano contestualmente soppressi gli enti strumentali, le società, le agenzie statali e regionali che esercitano ancora le funzioni amministrative attribuite alle autonomie locali e che portino lo Stato ad adeguare l'amministrazione statale periferica alle nuove circoscrizioni territoriali. In questo modo, l'opera di riordino e snellimento di tutta l'amministrazione pubblica avviata dalla legge 56/14 potrebbe essere portata a compimento, consentendo di destinare i risparmi prodotti dal riordino allo sviluppo dei territori e di tutto il Paese.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429

All'art. 25 sostituire il primo comma con il seguente:

“L'articolo 116 della Costituzione è abrogato”.

All'art. 27, comma 1, lettera a), sostituire le parole “è soppressa” con le parole “sostituita dalle parole «enti di area vasta»”.

All'art. 27, comma 1, lettera b), sostituire le parole «funzioni amministrative ... amministratori.» con le seguenti: «Lo Stato e le Regioni non possono esercitare direttamente o indirettamente funzioni attribuite alle autonomie locali come funzioni fondamentali o funzioni proprie».

All'art. 27, comma 1, lett. c), sostituire le parole “, le Province” con le parole «, gli enti di area vasta».

Dopo l'articolo 29, inserire l'articolo 29 bis:

“Dopo l'art. 127 della Costituzione inserire l'articolo 128 «I Comuni, gli enti di area vasta e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione.»

Dopo l'art. 30, inserire il seguente:

“Art. 30 bis (Modifica delle circoscrizioni regionali)

1. L'art. 31 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Sono costituite le seguenti Regioni:

1. Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta;
2. Lombardia;
3. Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia;
4. Emilia-Romagna;
5. Toscana;
6. Marche, Abruzzi e Molise;
7. Lazio e Umbria;
8. Campania;
9. Puglia, Basilicata e Calabria;
10. Sicilia;
11. Sardegna.»”

Dopo l'art. 30, inserire il seguente:

Art. 30 ter (Limiti dimensionali regionali)

“All’art. 132 le parole “un milione” sono sostituite dalle parole “tre milioni”.

All’art. 33, alla fine, dopo il comma 13, aggiungere i seguenti:

“14. Con legge costituzionale, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti su iniziativa della Regione interessata, sono rivisti gli statuti delle regioni a statuto speciale ed è riconosciuta una speciale autonomia legislativa alle Province autonome di Bolzano, Trento, Valle d’Aosta, Venezia Giulia.

15. Ciascuna Regione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sentiti i Comuni, riordina con propria legge le circoscrizioni degli enti di area vasta. Decorso tale termine senza che la Regione abbia provveduto, lo Stato, con propria legge, procede al riordino o alla soppressione.”

Unione Province d'Italia



UPI

LE PROVINCE IN EUROPA

L'organizzazione delle istituzioni territoriali nei Paesi Ue

**Numero, dimensioni, funzioni, modelli elettorali e costi delle
Province in Francia, Germania e Spagna**

Roma 3 ottobre 2013

1. Le Province esistono solo in Italia. FALSO

Le Province sono una realtà presente e viva e sono previste e tutelate dalle Costituzioni, nell' Europa a ventotto.

In **19 Stati** su **28** il governo del territorio è affidato a tre livelli istituzionali: Regioni, Province e Comuni. **Solo 9 stati** hanno **2 livelli di Governo**: i piccolissimi Cipro, Malta e Lussemburgo, e Austria, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo e Slovenia, per questioni storiche.

2. E cosa fanno le Province in Europa?

In tutte le Province europee esiste un **blocco di funzioni 'core'** caratteristiche dell'ente di funzione di area vasta che si concentra su ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture) scuola (compresa l'edilizia scolastica). **Le funzioni sono legate a tributi propri**: c'è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie, anche qui, a prescindere dal modello elettorale.

3. Chi guida le Province in Europa?

In **17** dei questi **19 Stati**, le Province sono dotate di funzioni amministrative proprie e di organi di governo eletti direttamente dai cittadini. Solo Spagna e Finlandia hanno sistemi elettorali di secondo livello.

4. Le Province in Europa costano meno che in Italia. FALSO

Nel **2011** in **Germania** il bilancio delle **408 Province (Kreise)** è stato pari a **55 mld di euro** (fonte: Associazione Enti locali tedeschi)

Nel **2011** in **Francia** il bilancio delle **100 Province (Dipartimenti)** è stato pari a **73 mld di euro** (fonte dati: Ministero Interno Francia)

Nel **2011** in **Spagna** il bilancio delle **50 Province (Diputaciones)** è stato pari a **16 mld di euro** (fonte dati: stima su dati Eurostat)

Nel **2011** in **Italia** il bilancio delle **107 Province** è stato pari a **10 mld di euro** (fonte Stiope)

Le **Province italiane** sono l'**1,26%** della spesa pubblica.

Le **Province francesi** sono il **6,3%** della spesa pubblica.

Le **Province tedesche** sono il **4,5%** della spesa pubblica.

Le **Province spagnole** sono il **3,2%** della spesa pubblica.

<p>Le Province italiane sono, per funzioni, costi e tipologia di governo politico, esattamente in linea con quelle degli altri Paesi, e costano meno.</p>
--

Di seguito l'identikit delle Province in Francia, Germania e Spagna.

Francia

In Francia il governo dei territori è affidato a 26 Regioni, 100 Province chiamate Dipartimenti, e 36.763 Comuni.

Le Province sono istituzioni previste dall'art.72 della Costituzione, i cui organi (Presidente, Consiglio Generale e due organi esecutivi collegiali) sono eletti dai cittadini.

Gli organi durano in carica 6 anni .

Quanto alle funzioni, le Province in Francia si occupano di funzioni di area vasta uguali a quelle svolte dalle Province italiane, quali : scuola e trasporto scolastico, infrastrutture, trasporti, assetto del territorio. Inoltre svolgono anche funzioni di : assistenza sociale e prevenzione socio-sanitaria; biblioteche centrali, musei e belle arti.

Quanto al finanziamento delle funzioni, questo avviene attraverso: tassa sulle abitazioni, tassa fondiaria sulle proprietà edili e sulle proprietà non edili, tassa sulle professioni, trasferimenti statali.

Nel 2011 il bilancio delle 100 Province in Francia è stato pari a 73 miliardi di euro, il 6,5% della spesa pubblica.

Germania

In Germania il governo dei territori è affidato a 16 Länder (le nostre Regioni); 408 Kreise (le nostre Province) e 12.302 Comuni.

Le Province sono istituzioni previste dall'art.28 della Legge Fondamentale, i cui organi (Consiglio di distretto e governatore) sono eletti dai cittadini.

Gli organi durano in carica 5 anni .

Quanto alle funzioni, le Province in Germania si occupano di funzioni di area vasta uguali a quelle svolte dalle Province italiane, quali : coordinamento dei compiti dei comuni; educazione ed edilizia scolastica, smaltimento rifiuti e ambiente, pianificazione. Inoltre svolgono anche di servizi sociali e sanitari.

Quanto al finanziamento delle funzioni, questo avviene attraverso: imposta locale sui redditi, imposta sugli immobili trasferimenti statali.

Nel 2011 il bilancio delle 100 Province in Francia è stato pari a 55 miliardi di euro, il 4,5% della spesa pubblica.

Spagna

In Spagna il governo dei territori è affidato a 17 Comunità Autonome (le nostre Regioni) 50 Province, chiamate Deputazioni, e 8.112 Comuni.

Le Province sono istituzioni previste dall'art.137 della Costituzione, i cui organi (la Deputazione che corrisponde al nostro Consiglio provinciale, il presidente della Deputazione, i vicepresidenti, la Commissione di governo) sono eletti con un sistema elettorale di secondo grado tra consiglieri comunali. Il Presidente è eletto dai consiglieri provinciali.

Gli organi durano in carico 4 anni .

Quanto alle funzioni, le Province in Spagna si occupano di: Coordinamento dei servizi comunali, assistenza e sostegno ai comuni minori, adozione del Piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali.

Quanto al finanziamento delle funzioni, questo avviene attraverso: entrate tributarie proprie, partecipazione ai tributi dello Stato, fondo di cooperazione economica dello Stato, fondo sanitario.

Nel 2011 il bilancio delle 50 Province in Spagna è stato pari a 16 miliardi di euro, il 3,2% della spesa pubblica.

Tab 1. Territorio e istituzioni

<i>Stato</i>	<i>Superficie e abitanti</i>	<i>I livello</i>	<i>II livello</i>	<i>III livello</i>
Francia	675.417 Km ² 65.447.374 abitanti	26 Regioni	100 Dipartimenti	36.763 Comuni (<i>Communes</i>)
Germania	357.023 Km ² 81.772.000 abitanti	16 Länder (di cui tre città-Stato)	408 Distretti (Kreise) (301 distretti rurali – Landkreise – e 107 città-distretto – Kreisfreie Städte)	12.302 Comuni (<i>Gemeinde</i>)
Spagna	504.614 Km ² 46.754.784 abitanti	17 Comunità Autonome	50 Province	8.112 Comuni (<i>Municipios</i>)
Italia	301.340 Km ² 60.776.531 abitanti	20 Regioni	107 Province	8.092

Fonti: www.indexmundi.com; Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

Tab. 2 Caratteri istituzionali e politici

<i>Stato</i>	<i>Organi di governo</i>	<i>Sistema elettorale</i>	<i>Durata consiliatura</i>	<i>Funzioni e competenze</i>	<i>Entrate di bilancio</i>
Francia	Consiglio generale; presidente del c. g.; due organi esecutivi collegiali: <i>Bureau</i> e commissione permanente	Sistema uninominale a doppio turno	6 anni	Assistenza sociale e prevenzione socio-sanitaria; scuola e trasporto scolastico; biblioteche centrali, musei e belle arti; infrastrutture; trasporti; assetto del territorio	Tassa sulle abitazioni; tassa fondiaria sulle proprietà edili e sulle proprietà non edili; tassa sulle professioni; trasferimenti statali
Germania	Consiglio di distretto (<i>Kreistag</i>); governatore (organo monocratico – <i>Landrat</i>)	Sistema proporzionale e con scrutinio di lista	5 anni (6 in Baviera)	Coordinamento dei compiti dei comuni; tutte le funzioni e i servizi che vanno oltre la capacità dei comuni;	Trasferimenti statali; imposta locale sui redditi; imposta sugli immobili

				competenze tipiche: servizi sociali e sanitari; educazione ed edilizia scolastica; smaltimento rifiuti e ambiente; urbanistica; acquedotti	
Spagna	Deputazione (<i>Diputación Provincial</i>); presidente della D. (eletto dall'assemblea); vicepresidenti; Commissione di governo (eletta dall'assemblea)	Elezione di secondo grado, da parte dei consigli comunali; i seggi vengono distribuiti in modo proporzionale e (D'Hondt) ai partiti che hanno avuto almeno un eletto nei c. comunali	4 anni	Coordinamento dei servizi comunali; assistenza e sostegno ai comuni minori; adotta il Piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali	Entrate tributarie proprie; partecipazione ai tributi dello Stato; fondo di cooperazione economica dello Stato; fondo sanitario
Italia	Presidente della provincia; Giunta esecutiva; Consiglio provinciale	Sistema misto: elezione diretta con maggioritario a doppio turno per il presidente; uninominale di collegio (corretto) per i consiglieri	5 anni	Coordinamento e programmazione territoriale, economica e ambientale; ambiente e smaltimento rifiuti; viabilità e trasporti; igiene pubblica; beni culturali; edilizia scolastica; formazione professionale	Entrate tributarie; entrate extratributarie; trasferimenti statali e regionali

Unione Province d'Italia



UPI

LE PROVINCE IN EUROPA

Le previsioni costituzionali

Roma, 28 aprile 2014

Premessa

Nel preambolo della Carta Europea delle Autonomie locali si enuncia che “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico”.

Questo assunto trova piena rispondenza in ciascuno degli stati membri dell’Unione Europea, che hanno costruito la propria impalcatura istituzionale secondo il sistema della multilevel governance.

Gli enti intermedi sono infatti una realtà presente e viva, sono previste e tutelate dalle Costituzioni, oggi nell’ Europa a ventisette: in tutti gli stati partner dell’Italia in Europa il sistema istituzionale è costruito su tre livelli di governo, Regioni Province e Comuni, o gode di protezione Costituzionale

E’ a partire da queste premesse e dalla congruità con la dimensione europea che l’Italia deve avviare il processo di riforma delle istituzioni del Paese, poiché queste basi rappresentano la chiave di lettura obbligata di un percorso di riorganizzazione territoriale nazionale che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, voglia realmente porsi in sintonia sia con i principi della Costituzione italiana, che con il sistema di democrazia partecipata dal basso disegnata dalle istituzioni comunitarie.

Ciò è tanto più vero a seguito della ratifica da parte dell’Italia della Carta europea delle autonomie locali, che, nel 1990, ha scelto di adottarne tutte le disposizioni, senza riserve o condizioni.

Vale la pena sottolineare poi che, proprio a seguito dell’adozione della Carta, anche il nostro Paese è soggetto a periodiche visite di monitoraggio del Congresso d’Europa, che predisponde rapporti sulla situazione della democrazia locale e assicura, in particolare, che i principi della Carta europea delle autonomie locali vengano attivati e rispettati nel tempo.

Le schede che seguono illustrano più nel dettaglio le “garanzie” costituzionali relative all’ente intermedio in diversi Paesi europei, quali Francia, Germania, Spagna e Belgio.

Francia

La Francia è ritenuta da sempre un Paese fortemente centralizzato, segnato dai caratteri di unità e di indivisibilità, che fin dal XVIII secolo sono entrate a far parte del patrimonio costituzionale del popolo francese. Il sistema di governo subnazionale francese è caratterizzato da una notevole frammentazione: in Francia ci sono infatti 36.763 comuni (4.082 con meno di cento abitanti e solo 36 con più di 100.000 abitanti), cento dipartimenti e 26 regioni (quattro dipartimenti e quattro regioni nei territori d'Oltremare).

Le collettività territoriali trovano il loro fondamento in Costituzione, nelle disposizioni contenute nel titolo XII, intitolato "*Des collectivités territoriales*", (artt. 72-76). Esse sono espressamente previste dall'art. 72, come riformato dalla legge del 28.03.2003: «*le collectivités territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare di cui all'articolo 74*».

Al terzo comma l'art. 72 afferma che «*queste collettività si amministrano liberamente tramite dei consigli eletti*». Le collettività territoriali francesi, pur non avendo competenze legislative, dispongono di un'organizzazione specifica e di proprie attribuzioni, disciplinate dal *Code général des collectivités territoriales (CGCT)*. Ogni collettività territoriale è dotata di un'assemblea deliberante (*conseil*), composta da membri eletti a suffragio universale diretto, e di un governo locale (diverso per forma a seconda del tipo di collettività), i cui componenti e/o il capo sono eletti in secondo grado dai *conseillers*.

Sotto il profilo normativo la Costituzione stabilisce anche il principio della sufficienza finanziaria degli enti territoriali e rinvia al legislatore la fissazione delle regole fiscali concernenti le collettività territoriali (art. 34).

L'art. 72-2 Cost., introdotto dalla riforma costituzionale del 2003, dopo aver stabilito il principio dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriale fissa quattro importanti principi, per i quali:

- a) *le collettività* "possono ricevere tutti o parte dei proventi derivanti da imposizioni fiscali di qualsiasi natura. Possono, con legge, essere autorizzate a fissarne la base imponibile e le aliquote entro i limiti stabiliti dalla legge stessa";
- b) "Il gettito fiscale e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano, per ogni categoria di collettività, una parte determinante dell'insieme delle loro risorse. La legge organica fissa le condizioni alle quali tale norma trova attuazione";
- c) "I trasferimenti di competenze tra Stato e collettività territoriali sono accompagnati dall'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano stabilite per il loro esercizio. La creazione o estensione di competenze la cui conseguenza sia quella di aumentare le spese delle collettività territoriali è accompagnata dalle risorse stabilite dalla legge";
- d) "La legge prevede meccanismi di perequazione destinati a favorire l'eguaglianza tra le collettività territoriali".

Le più recenti riformi delle collettività territoriali hanno previsto una nuova organizzazione del territorio francese con la creazione di nuove strutture locali in sostituzione di collettività territoriali preesistenti, attraverso un meccanismo che facilita la fusione di comuni, la creazione di poli metropolitani, la formazione di nuovi comuni derivanti dalla fusione di comuni appartenenti ad una stessa struttura intercomunale, l'accorpamento di regioni o di dipartimenti su base volontaria. E' stata inoltre specificamente istituita (*Loi n. 2010-597* del 3 giugno 2010) una nuova collettività territoriale, il Grand Paris, che riunisce l'agglomerato urbano di Parigi e l'Île de France.

Germania

In Germania, l'autonomia amministrativa degli enti territoriali minori rappresenta, tradizionalmente, un principio cardine dell'ordinamento costituzionale.

L'attuale territorio federale, suddiviso in 16 *Länder*, comprende 12.432 comuni (*Gemeinde*), 107 città non appartenenti ad alcun distretto (*kreisfreie Städte*, o *Stadtkreise* nel Baden-Württemberg), e che possono considerarsi esse stesse un distretto, e 295 distretti (*Landkreise/Kreise*), per un totale di 402 *Kreise* (enti territoriali intermedi tra il *Land* e il comune, i cui organi sono eletti direttamente dalla popolazione).

Città-distretto e distretti rurali rappresentano il secondo livello del governo territoriale, equivalente alla Provincia.

Il diritto degli enti locali – secondo la tradizione federale – rientra nella competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Tuttavia, le fonti che devono disciplinare i modelli di organizzazione degli enti locali sottostanno ormai ad un fondamento preciso nella Costituzione federale.

La base giuridica primaria dell'autonomia locale è rappresentata, infatti, dall'art. 28 della Legge Fondamentale, il quale, sul presupposto della competenza dei *Länder*, fissa il fondamento della democrazia locale, secondo i principi *dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale* previsti dalla Costituzione. A questi fini si dispone che «*Nei Länder, nei distretti e nei comuni il popolo deve avere una rappresentanza sorta da elezioni generali, immediate, libere, uguali e segrete. (...)*»

La costituzione istituisce anche una riserva di competenza a favore delle autonomie locali, che opera nei confronti delle leggi dei *Länder*, per la quale «*ai comuni deve essere garantito il diritto di regolare sotto la propria responsabilità e nei limiti delle leggi tutti gli affari della comunità locale*» e che la medesima garanzia, concernente il *diritto di autoamministrazione*, spetta anche ai distretti, *nell'ambito dei loro compiti, stabiliti dalla legge*.

La Costituzione federale impone anche alle leggi regionali di assicurare l'autonomia finanziaria («*La garanzia dell'autonomia amministrativa si estende anche alle basi della propria responsabilità finanziaria*»).

Non esiste un principio di competenza generale a favore degli enti locali in materia di organizzazione, tuttavia il rispetto del principio di autoamministrazione vieta l'emanazione di disposizioni legislative tali da compromettere l'autonomia locale in materia di organizzazione.

Spagna

Lo Stato spagnolo è organizzato territorialmente in 17 *Comunidades Autónomas*, che rappresentano il livello regionale, 50 province (*Provincias*) e 8.112 comuni (*Municipios*).

La costituzione stabilisce che "lo Stato si organizza territorialmente in municipi, in province e nelle comunità autonome che si costituiscano e che tali entità godono di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi" (art. 137).

Per quanto riguarda in particolare la provincia, la Costituzione la definisce come «entità locale con propria personalità giuridica, costituita dal raggruppamento di più municipi, e ripartizione territoriale per lo svolgimento delle attività statali» (art. 141). Governo e amministrazione autonoma della provincia sono affidati alla deputazione provinciale (*Diputación Provincial*).

La centralità della provincia nell'ordinamento spagnolo è stata altresì riconosciuta dal Tribunale costituzionale, che ha ritenuto la provincia "ente locale di formazione obbligatoria".

La Costituzione assicura alle "province d'importanza storica" la possibilità di accedere all'autogoverno e di costituirsi in Comunità autonoma (art. 143.1).

Per quanto concerne l'organizzazione provinciale, l'art. 141.2 CE stabilisce solo che le province sono aggregazioni di comuni rette, salvi i regimi speciali di alcune province, dalla deputazione (*Diputación provincial*).

La deputazione è composta da diversi organi: il Presidente della deputazione, il Pleno, i vicepresidenti, e la Commissione di governo, che è eletta dall'assemblea.

La Deputazione è un organo rappresentativo dei consigli comunali eletti nel territorio provinciale, composto da un numero di membri compreso tra 25 e 51 a secondo dell'entità della popolazione residente nella provincia. Quindi, le province sono rappresentate da assemblee elettive (*corporation provincial*), di secondo grado (art. 202-206 LO. 5/1985), i cui deputati (*diputados*) sono eletti tra i consiglieri designati da ciascuna delle suddivisioni provinciali, denominate *Partidos judiciales*, che sono le circoscrizioni elettorali. Il presidente della provincia è eletto dal consiglio provinciale.

Belgio

Il Belgio è nato nel 1830 come stato unitario ma attraverso successive riforme costituzionali si è trasformato, dal 1994, in uno stato federale. È diviso in tre regioni (le Fiandre, la Vallonia e la regione di Bruxelles-capitale), tre gruppi linguistici (fiammingo, francese e una minoranza di lingua tedesca in Vallonia), dieci province (*Provinces*) (cinque nelle Fiandre e cinque in Vallonia) e 589 comuni. Ciascuno dei tre livelli di governo esercita competenze proprie ed è legittimato da elezioni dirette a suffragio universale con le quali vengono elette le assemblee rappresentative, ovvero i parlamenti federali (o regionali), i consigli provinciali e i consigli comunali.

La Costituzione del Belgio elenca espressamente tutte le Province all'art. 5¹, e contestualmente sancisce che solo con legge si può dividere il territorio in un maggiore numero di province. L'art.6 stabilisce che le suddivisioni delle province sono stabilite con legge e l'art. 7 ribadisce che i confini delle province possono essere cambiati o rettificati soltanto in forza di una legge.

Le istituzioni provinciali sono poi specificamente trattate nel Capitolo VII, che tratta delle Istituzioni Provinciali e Comunali.

All'art. 162 si prevede in particolare:

1. l'elezione diretta dei membri dei consigli provinciali;
2. l'attribuzione ai consigli provinciali di tutto ciò che è d'interesse provinciale
3. la decentralizzazione delle attribuzioni verso le istituzioni provinciali e comunali.

La costituzione stabilisce quindi che le province hanno competenza su tutte le questioni di «importanza provinciale» escluse le competenze che la legge attribuisce espressamente ad altri livelli di governo. Ma la definizione di ciò che ha «importanza provinciale» è sempre rimasta piuttosto vaga, e di conseguenza ha frenato lo sviluppo delle iniziative e della capacità di governo della provincia.

Dopo il 1998 la competenza sui governi locali è passata alle regioni, a norma di costituzione, il governo federale mantiene però il diritto di stabilire gli ambiti di *policy* in cui le province possono operare.

¹ "Art. 5

La Regione vallona comprende le seguenti province: Bramante vallone, Hainaut, Liegi, Lussemburgo e Namur.

La Regione fiamminga comprende le seguenti province: Anversa, Brabante fiammingo, Fiandra occidentale, Fiandra orientale e Limburgo.