



Data pubblicazione 28.05.2014

## *Revisione Costituzionale e riforma delle Province.*

### *La “bozza Renzi” e la Legge n. 56/2014\**

di

Pietro Pulsoni\*\*

Negli ultimi anni si è riscontrata, nella comunicazione offerta da parte delle diverse forze politiche “mainstream” che hanno trovato spazio ed espressione nelle rappresentanze parlamentari, una particolare centralità del tema delle c.d. Riforme Istituzionali.

Probabilmente molti dei soggetti che ne hanno parlato, sottolineandone una stretta necessità ed una ineludibile strumentalità rispetto al miglioramento della situazione economico-finanziaria del nostro paese attraverso la panacea della governabilità, misconoscevano lo stesso significato del termine ed in buona parte anche le concrete implicazioni sulle dinamiche di funzionamento di alcune istituzioni caratterizzanti l'ordinamento giuridico.

In particolare da tre anni a questa parte la spinta riformatrice si è rivolta verso il sistema delle autonomie territoriali, e nello specifico verso la Provincia. Al di là della considerazioni di ordine pratico, per cui tra le Amministrazioni Provinciali [ma lo stesso ragionamento varrebbe per ogni diverso esempio di ente politico-amministrativo territoriale esistente nel nostro Paese, costituzionalmente necessario o meno che sia] scarseggiano esempi di amministrazione virtuosa o casi assurdi a best practice, non si può non notare come le proposte di riforma e gli atti normativi che le hanno riguardate si sono segnalate tutte per una disorganicità complessiva e per una irragionevolezza di fondo con indubbie implicazioni giuridiche.

Si analizzerà l'“ultima novità” in tema di riforme costituzionali: la Legge 7 aprile 2014 n. 56 in rapporto con i limiti e le facoltà del legislatore ordinario rispetto alla

---

\* Testo della relazione presentata al Convegno “La Costituzione e la sua revisione”, Università degli studi di Cassino (Cassino, 2 aprile 2014).

\*\* Dottorando di ricerca in Istituzioni, mercato, garanzie e tutela dell'individuo - Università degli studi dell' Aquila..

revisione o integrazione di norme costituzionali, specie se incidenti sulle garanzie di cui al Titolo VI.

Saranno volontariamente omessi puntuali riferimenti al diverso intendimento degli ultimi tre Governi, che non hanno considerato neppure necessario intraprendere la strada della revisione formale della Carta Fondamentale per addivenire alla trasformazione delle Province, ma hanno riconosciuto rango di revisione costituzionale alle sole modifiche miranti, prima a introdurre un procedimento di revisione derogatorio rispetto a quello delineato dall'art. 138, senza chiarire se avrebbe quantomeno garantito un doppio grado deliberativo nell'iter di approvazione delle due diverse riforme, poi a "superare" il bicameralismo perfetto.

Più di recente con la bozza di riforma c.d. "bozza Renzi". Questa, oltre allo scopo dichiarato - la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie - sembra contenere un sottinteso riferimento alla scomparsa delle Province che sostanzialmente è demandata alla Legge n. 56/2014 a Costituzione invariata, analogamente a quanto successo con la riforma del Titolo V realizzata tra il 1999 e il 2001.

### **Vincoli costituzionali al legislatore statale in materia di autonomie locali.**

Alcune premesse di fondo devono necessariamente riguardare la valenza del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 della Costituzione. Se infatti in dottrina è stato abbondantemente chiarito come la nostra Carta Fondamentale sia ascrivibile al novero delle "costituzioni rigide" proprio per effetto dell'inserimento delle norme di cui agli artt. 2, 138 e 139, a prescindere dalle diverse considerazioni circa la modificabilità di quest'ultimo sui cui non ci si può soffermare in questa sede, nel dibattito sulle normative di modifica alla disciplina costituzionale delle Province, il tema è stato poi pretermesso nella maggior parte dei casi.

In effetti le diverse produzioni della dottrina hanno variamente posto l'accento su puntuali disposizioni e elementi tutto sommato accidentali delle diverse normative emanate negli ultimi tre anni in relazione agli Enti c.d. di area vasta e tendenti in varia misura a eliminare dall'Ordinamento la Provincia, sostituendola nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essa demandate, ora con la Città Metropolitana, ora con i

Comuni, ora con la Regione. Le critiche sono state poste maggiormente su specifiche disposizioni e sul loro contrasto materiale con altre disposizioni di rango costituzionale, così sindacandosi la legittimità di queste ma non l'idea di fondo.

Appare infatti quantomeno insolito che nel breve lasso di tempo intercorso da quando la spinta riformatrice ha rivolto la sua attenzione verso l'Ente provinciale, il legislatore statale rischia di incappare per la terza volta su tre tentativi nella declaratoria di illegittimità costituzionale. Questo può alternativamente implicare una complessiva autocoscienza velleitaria delle proposte riformatrici avanzate o piuttosto una presunzione di subalternità delle ragioni dell'autonomia territoriale rispetto alla centralità della tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica, ulteriormente "ingessato" dai nuovi limiti gestori imposti dalla L. Cost. 1/2012 e dalla L. "organica" n. 243/2012<sup>1</sup>.

Prendendo per buona la seconda delle menzionate ipotesi – almeno basandosi sulle finalità dichiarate dalle normative di cui ai D.D. L.L. 201/2011 e 95/2012 - stante la finalità non dichiarata della novella operata con la L. 56/2014 - bisogna però dar conto di come, anche un tale atteggiamento, che dunque considera legittima in astratto la finalità, in quanto disponibile al legislatore ordinario, non potrebbe omettere di considerare puntualmente le contingenze di contrasto materiale di alcune norme riformatrici con norme costituzionali, anche ai fini della correzione della tecnica legislativa, che non appare avvenuta tra i primi due ed il terzo tentativo menzionati.

In particolare, assumono ulteriore specifica significatività in relazione alla valutazione della natura di revisione costituzionale da operare sulla riforma di recente approvazione, da un lato la riforma del 2001 dall'altro lato la recente Sentenza 220/2013 della Corte Costituzionale che contiene alcune importanti considerazioni pur se espresse quali *obiter dicta*.

Lasciando al successivo paragrafo la disamina dell'ipotetica valenza delle affermazioni di principio contenute nella citata Pronuncia della Consulta, preme qui rilevare come la modifica Costituzionale operata a cavallo tra il 1999 e il 2001, nonostante sconti scelte di semantica lessicale e tecnica legislativa particolarmente

---

<sup>1</sup>Si veda sul punto il contributo di CECCHETTI M., del 19.03.14 su [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it) nonché la recente Sentenza Cort. Cost. n. 22/2014;

problematiche, ha comunque addotto modificazioni dotate di forza cogente alla disciplina costituzionale inerente le autonomie locali.

Nonostante tali innovazioni abbiano avuto una dimensione innovativa profondamente limitata dallo Stato e solo parzialmente arginata dalla Corte Costituzionale, non potranno mai assumersi *tamquam non essent*, in particolare per il combinato disposto degli artt. 1 e del novellato 114. Così se abbiamo potuto riscontrare una capacità estensiva dell'ambito competenziale per ciò che concerne le materie di competenza esclusiva dello Stato, in particolare negli ultimi anni dello scorso decennio di pari passo con l'acuirsi delle difficoltà gestionali dei deficit finanziari che hanno allarmato il sistema economico europeo e nordamericano, culminati con la cd. "costituzionalizzazione dell'obbligo di pareggio di bilancio", dall'altro lato non si può prescindere dall'attribuire un pur minimo significato alla riforma del 2001.

Per quel che riguarda la presente analisi lo specifico riferimento va alla pariteticità raggiunta tra Stato e ulteriori elementi costitutivi della Repubblica. Se le autonomie territoriali già nelle intenzioni dei padri costituenti dovevano rappresentare indispensabile presidio della rappresentanza delle comunità e della democraticità complessiva del sistema Stato, superato il limite dell'"interesse nazionale" e assurte a elementi costitutivi della Repubblica, al pari e "prima" dello Stato esse trovano oggi l'unico limite formale della tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, che sola potrebbe giustificare il superamento del riparto di competenze costituzionalmente garantito<sup>2</sup>.

A fronte del mutato assetto costituzionale del Titolo V, pur considerando in astratto rivedibile e mutevole l'intera Carta Fondamentale<sup>3</sup>, va da sé che norme recate da leggi statali ordinarie quale la L. 56/2014 non possono completamente sovvertire il dettato costituzionale in tema di Province, dovendosi allo scopo ricorrere all'approvazione di norme di rango costituzionale.

---

<sup>2</sup>Per una completa disamina v. SALERNO G., "Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città Metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità" - Intervento al -seminario di Federalismi del 13.12.2013 "Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta" su Federalismi.it n. 1/2014;

<sup>3</sup>ESPOSITO C., "La validità delle leggi", Milano, 1964; per una panoramica sulla diversità ontologica tra potere costituente e costituito v. CICCONE S.M., voce "Revisione Costituzionale" e "promulgazione e pubblicazione delle leggi" in Enc. Del Diritto, Milano, 1989;

Il combinato disposto degli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118 e 119 Cost. rende infatti scarsamente perseguibile un'ennesima riforma "calata dall'alto" nel sistema delle autonomie locali, ancor più in questa fase politica caratterizzata da maggioranze parlamentari numericamente ridotte e qualitativamente eterogenee nonché da Governi dalla breve vita<sup>4</sup>.

Una prima critica pertanto è nel merito della stessa iniziativa di istituire un procedimento *ad hoc* di modifica delle circoscrizioni provinciali. Infatti se pure in astratto debba ammettersi la configurabilità della competenza esclusiva dello Stato in materia di Città Metropolitane, la previsione di una sostanziale alternatività tra queste e le Province troverebbe l'insuperabile ostacolo del rispetto del procedimento "rinforzato" di cui all'art. 133 Cost..

Una ulteriore critica di merito estensibile come la precedente anche ai tentativi Montiani di riforma dell'assetto delle autonomie territoriali, che ci si limita a menzionare senza voler approfondire, risulta la difficile prevedibilità delle conseguenze di ordine economico-finanziario dell'opzione legislativa.

Infatti oltre all'assenza di approfondimenti effettuati *ex ante* dagli istituti competenti, in relazione alla portata degli agognati risparmi di spesa, è stato da più parti posta in dubbio addirittura la stessa funzionalità della riforma a conseguirli, con una riallocazione delle funzioni amministrative e delle dotazioni organiche e patrimoniali; pertanto l'ipotetico sacrificio di un ente territoriale costituzionalmente necessario non avrebbe neanche la pretesa contropartita di una maggior tenuta delle finanze pubbliche la cui precarietà minaccerebbe, secondo le più audaci difese erariali, <<la tenuta complessiva del sistema economico italiano>><sup>5</sup>.

Bisogna altresì dar conto di come la sbandierata abolizione delle indennità di funzione, sia già stata accantonata, all'esito dell'esame da parte del Senato almeno con

---

<sup>4</sup>Si veda anche la Sentenza Cort. Cost. n. 1/2014 che riduce ampiamente la legittimazione democratica dell'attuale Parlamento, caducando le disposizioni relative ai premi di maggioranza di Camera e Senato e alle modalità di espressione del voto;

<sup>5</sup>Si veda il capo 10.1 della Sentenza 220/13 Cort. Cost;

riferimento ai Sindaci Metropolitani<sup>6</sup>, ma nulla vieta che analoghe indennità possano essere statutariamente previste anche dalle “nuove” Province.

### **La Sentenza 220/2013 della Corte Costituzionale.**

La pronuncia della Consulta ha sancito l'illegittimità delle disposizioni recate dal D.L. 201/2011 art. 23 e D.L. 95/2012 artt. 17 e 18, tutte riferite alla riconfigurazione della provincia quale Ente di secondo grado con funzioni amministrative ridotte ad un ruolo di coordinamento dell'attività dei Comuni sottostanti, secondo la disciplina demandata alle leggi statali e regionali in base alle rispettive competenze, queste avrebbero successivamente ripartito le funzioni già esercitate dalle Province, tra Comuni e Regioni in base al principio di sussidiarietà. Le stesse prevedevano quale misura transitoria – poi prorogata dalle L. 228/2012 e 147/2013 sino al 30.06.2014 - la nomina di Commissari in sostituzione degli organi politici il cui mandato fosse scaduto.

Se la causa prima di illegittimità, assorbente rispetto agli ulteriori profili di merito sollevati nel corso del giudizio, è stata individuata nella specifica fonte di produzione utilizzata dal legislatore, il decreto legge inidoneo per sua natura a << introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative >><sup>7</sup> la Pronuncia si spinge a compiere ulteriori considerazioni di ordine sistematico.

In particolare prendendo le mosse dalle considerazioni già svolte in sede di Assemblea Costituente<sup>8</sup> la Corte ha sottolineato la necessità che << l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto >><sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup>Si veda il comma 22 dell'art. 1 del maxi emendamento n. 1900 approvato dal Senato lo scorso 26.03.2014;

<sup>7</sup>Capo 12.1 della Sentenza 220/2013;

<sup>8</sup>Per un'analisi completa del ruolo del decentramento regionale nell'ordinamento giuridico si rimanda a ESPOSITO C., “Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione” in “La Costituzione italiana. Saggi.”, Padova, 1954 e a MORTATI C., voce “Costituzione” in Enc. Del Diritto vol. 11 pg. 227-228, Milano, 1989;

<sup>9</sup>Capo 12.2 Sent. Citata;

Con tale Pronuncia si è altresì ribadita <<l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost.>> correlativamente affermando la facoltà per il legislatore di poter incidere con legge ordinaria sull'ordinamento degli Enti Locali ma ribadendo la necessità di utilizzo di fonti di rango costituzionale ove si volesse sopprimere uno degli Enti previsti dal novellato art. 114 della Costituzione.

### **Conclusioni.**

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, senza voler valutare il merito della Legge n. 56/2014, può affermarsi che diverse disposizioni recate dalla stessa integrino, quantomeno indirettamente, modifiche tacite alla disciplina costituzionale.

Nel testo licenziato dalla Camera dei Deputati lo scorso 21.12.2013 emergeva la difformità con il dettato costituzionale di cui all'art. 133, riguardo l'istituzione delle Città Metropolitane. Se per alcune di esse era prevista l'istituzione *ex lege*<sup>10</sup>, circostanza che già di per sé escludeva un concorso degli Enti Locali interessati, altre avrebbero potuto essere istituite dalle Regioni ad autonomia speciale sulla base delle rispettive competenze legislative con il solo limite della coincidenza con attuali capoluoghi di Provincia; una terza via prevedeva invece l'ulteriore istituzione <<con le procedure di cui all'art. 133 comma primo della Costituzione>>.

Il testo definitivo approvato lo scorso 07.04.2014 lascia, accanto all'istituzione *ex lege* delle prime nove città metropolitane<sup>11</sup>, solo l'ipotetica istituzione ad opera delle Regioni ad autonomia differenziata nei rispettivi capoluoghi di Provincia.

A nulla sembra poter valere la statuizione per cui i principi recati dalla riforma, nel testo definitivo della L. 56/2014, <<valgono come principi di grande riforma economica e sociale[...]>><sup>12</sup> previsto in relazione all'attuazione da parte delle Regioni ad autonomia differenziata, stante la superata operatività del suddetto limite in seguito alla riforma costituzionale del 2001.

---

<sup>10</sup>Ai sensi dell'art. 1 comma 2, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bai, Napoli e Reggio di Calabria, oltre, Roma Capitale.

<sup>11</sup>Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria;

<sup>12</sup>Art. 1 comma 5;

La disciplina introdotta regola inoltre la modifica del territorio delle istituende Città Metropolitane, da verificarsi aggiungendo quelli di Comuni limitrofi <<ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe>> a quello del Comune capoluogo della Provincia omonima. Il richiamo all'art. 133 della Costituzione non appare perfettamente coerente con la possibilità, per comuni appartenenti alle Province limitrofe (capoluoghi compresi), di aderire alla Città Metropolitana.

Oltre a non chiarirsi quale sia il coordinamento con l'Ente Provinciale in caso di adesione del Comune capoluogo alla Città Metropolitana, il procedimento prevede poi che, in caso di parere contrario della Regione interessata<sup>13</sup>, <<il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere>> ed in caso di mancato raggiungimento di questa decida il Consiglio dei Ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Ministro dell'Interno, udito il Presidente della Regione, << in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge>><sup>14</sup>.

Oltre al profilo testè messo in luce, emerge con evidenza dalla sistematica della legge la configurazione di un rapporto in termini di alternatività tra Provincia e Città Metropolitana, anch'esso di difficile riconducibilità nell'alveo della disciplina costituzionale.

Se non esistono norme costituzionali che regolano puntualmente le caratteristiche delle Città Metropolitane, la compresenza di queste e delle Province nel testo dell'art. 114 Cost. Successivo alla Riforma del 2001, dovrebbe indurre a considerare le stesse non alternative, e ad escludere la proponibilità di una sostituzione delle stesse alle Province – seppur in un numero per ora limitato di casi - per il tramite di una legge ordinaria dello Stato.

Nessun effetto in ordine ad un ipotetico scrutinio di costituzionalità potrebbe poi spiegare la dicitura: <<in attesa della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione>> inserita dal maxi emendamento integralmente sostitutivo dell'originario testo approvato in prima lettura dalla camera,

---

<sup>13</sup>nulla sull'eventualità che vi siano due Regioni interessate;

<sup>14</sup> art. 1 comma 6;



che precede sia le disposizioni riguardanti le Città Metropolitane che quelli riguardanti le Province.

Nei fatti, ponendo in rilievo la allocazione delle funzioni esercitabili, ai sensi della legge 56/2014, da Provincia e Città Metropolitana<sup>15</sup>, che sottendono una impossibile compresenza di fondo tra i due Enti, può individuarsi un primo profilo di criticità in ordine alla legittimità costituzionale di tali norme a Costituzione invariata.

Infatti in base al comma 44, le funzioni delle Città Metropolitane consistono: nell'adozione di un piano strategico triennale del territorio che funga di indirizzo per l'ente e per i comuni sottostanti in ordine all'esercizio delle funzioni; nella

---

<sup>15</sup>Ai sensi del comma 44 sarebbero funzioni della città metropolitana: <a)adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nell'area; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. 2. Restano comunque ferme le funzioni spettanti alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, nonché le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. >>; le funzioni delle Province ex art. 17 sarebbero < 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 esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. Le province di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle 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 e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti. 3. Le funzioni fondamentali di cui al comma 1 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione. 4. La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado.

pianificazione territoriale; nella strutturazione si sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici – anche predisponendo d'intesa con i Comuni documentazione unica per gli appalti; organizzazione di mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale e dell'informatizzazione. A fronte di queste, le funzioni delle Province sono pressoché analoghe, ad eccezione della <<gestione dell'edilizia scolastica e del controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale>><sup>16</sup>.

Ulteriori perplessità derivano poi, nel caso della Provincia (e verosimilmente anche in quello della Città Metropolitana<sup>17</sup>), dalla previsione di organi elettivi di secondo livello per il governo delle stesse. Tale diversa configurazione sviluppa un attrito tra la necessaria democraticità della Repubblica, ai sensi dell'art. 1 della Costituzione e la democraticità indiretta di alcuni suoi elementi costitutivi, ai sensi dell'art. 114.

---

<sup>16</sup>Il maxi emendamento n. 1900 integralmente sostitutivo degli artt. 1-31, approvato il 26.03.2014 dal Senato e successivamente dalla Camera il 07.04.2014, ha reinserito tra le funzioni delle Province la gestione dell'edilizia scolastica ed il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Le ulteriori funzioni sono: sarebbero < 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 esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. Le province di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle 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 e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti. 3. Le funzioni fondamentali di cui al comma 1 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione>>;

<sup>17</sup>Per la Città Metropolitana è prevista la possibilità che una Città Metropolitana opti statutariamente per l'elezione diretta dei propri organi, anche se la singolare previsione di cui al comma 22 – che apre anche alla possibilità di prevedere un'indennità di funzione-, sembra lasciare la possibilità affidata alla discrezionalità politica delle Regioni, ponendo la condizione secondo cui <<entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni.[...]E' altresì necessario che la regione abbia provveduto con una propria legge all'istituzione dei nuovi comuni>>.

Volendo tralasciare i lapalissiani profili di irragionevolezza del sistema elettivo come configurato dalle norme della legge di riforma, è dubbia la coerenza con il dettato costituzionale, di una democraticità mediata in ordine alle elezioni di tali organi alla luce dell'avvenuta loro collocazione <<al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare>><sup>18</sup>.

Per il momento, senza dettagliare le ulteriori contraddittorietà<sup>19</sup> presenti nel testo – probabilmente dovute ad errori redazionali – per quel che concerne i profili di contrasto materiale con norme costituzionali, ci si limita a segnalare una probabile illegittimità delle richiamate previsioni normative, suscettibile, ove dichiarata dalla Consulta, di svuotare di contenuto anche tale terzo intervento del legislatore statale avente ad oggetto l'Istituzione provinciale.

La bozza Renzi, presentata lo scorso 13 marzo e pesantemente modificata nella versione approvata dal CdM in data 31.03.2014, che inizia ora il suo *iter*, difficilmente lo concluderà in tempo utile per garantire una copertura costituzionale alle norme recate dal testo analizzato. Parimenti risulta difficile prevedere che la redistribuzione di funzioni e il riassetto degli organi di governo degli enti trovino un'applicazione immediata e indolore nelle diverse realtà del territorio nazionale.

Al contempo non è dato immaginare quale sarà la sorte delle Province, che la “bozza Renzi” vorrebbe cancellate dal Titolo V ma che la Legge n. 56/2014 riforma e regola puntualmente seppur << in attesa della riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione>>.

---

<sup>18</sup>Cort. Cost., Sentenza n. 106/2002;

<sup>19</sup>Si veda ad esempi il comma 51 che apre il Capo dedicato a Le Province laddove può leggersi che le Province esercitano le funzioni di cui all'art 17 [dinanzi riportate] <<restano comunque ferme le funzioni delle Regioni [delegata?]nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione>> o il sistema elettorale configurato nell'Allegato A;