

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente disegno di legge costituzionale ha come obiettivo la soppressione del livello di governo provinciale nella sua attuale configurazione. Al tal fine, l'articolo 1 sopprime il riferimento alla Provincia ovunque esso ricorra nel testo costituzionale.

Tuttavia, la realtà istituzionale italiana si connota per l'esistenza di una miriade di piccoli e medi Comuni: una generalizzata soppressione di un ente territoriale intermedio senza contestualmente disciplinare il "destino" delle funzioni da esso svolte comporterebbe una situazione di obiettiva difficoltà istituzionale. Si tenga conto, infatti, che, in alcuni casi, le Province hanno dimensioni territoriali maggiori di quelle di alcune Regioni: una soppressione *sic et simpliciter* potrebbe paralizzare l'esercizio delle funzioni c.d. di "area vasta", le quali rimarrebbero sospese fra il livello regionale e quello comunale.

Il governo dell'area vasta è uno dei principali problemi politici ed istituzionali che tutti gli ordinamenti occidentali si trovano a dover affrontare: non a caso, il diritto comparato ha messo in luce la varietà di soluzioni istituzionali elaborate e la difficoltà di trovare equilibri stabili in tale ambito.

Alla luce di ciò, il disegno di legge costituzionale attribuisce alla responsabilità delle singole Regioni il compito di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni di area vasta, tenendo conto dei connotati particolari del proprio territorio. Ad esempio, dovranno essere considerati indici quali l'assetto istituzionale (numero dei Comuni), la densità di popolazione, gli aspetti morfologici e fattori socio-economico. In linea generale, il disegno di legge costituzionale stabilisce che le funzioni c.d. di area vasta siano esercitate mediante una forma associativa fra Comuni e non un nuovo livello di governo intermedio. Tali forme associative non sono dotate di autonoma protezione costituzionale ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Al contrario, esse sono il frutto dell'associazione di più Comuni i quali, secondo un ordinamento che sarà stabilito con legge regionale, esercitano una serie di funzioni riconducibili alla c.d. "area vasta" (quali, ad esempio, viabilità, sviluppo economico e sociale, smaltimento rifiuti, gestione delle risorse idriche, ecc.).

Il governo di "area vasta", quindi, non è, nella maniera più assoluta, una riedizione delle sopresse Province: esso costituisce una novità istituzionale che porterà notevoli benefici.

L'istituzione di tali associazioni all'interno del territorio regionale consegnerà due obiettivi strategici, in questa fase: da un lato, si produrrà una significativa riduzione delle spese, per effetto della soppressione degli apparati politici e di quelli burocratici delle Province attuali; dall'altro, sarà possibile ricorrere ad un modulo organizzativo e funzionale più flessibile ed efficace, non più legato alle storiche (e, talora, anacronistiche) circoscrizioni provinciali, ma commisurato alle reali esigenze dei territori regionali.

Nel complesso, dunque, il superamento definitivo del livello di governo provinciale avviene senza smarrire le peculiarità dovute all'esercizio di funzioni di area vasta ma con la forte determinazione di eliminare e semplificare notevolmente il panorama istituzionale della Repubblica, anche tramite una razionalizzazione della presenza degli uffici periferici dello Stato su tutto il territorio nazionale. Inoltre, l'intervento normativo di rango costituzionale riguarda anche la semplificazione complessiva dell'amministrazione regionale, imponendo alle Regioni di sopprimere (ove esistenti) enti, agenzie ed organismi, comunque denominati e proibendo di istituirne di nuovi al fine di svolgere funzioni di governo di area vasta, sovrapponendosi con altre forme associative.

L'articolo 1 sopprime, ovunque ricorra, il riferimento alla Provincia, quale ente costituente la Repubblica.

L'articolo 2 integra l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, rimettendo alla legge regionale, adottata previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, l'istituzione sull'intero territorio regionale di forme associative fra i Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta. Sempre alla legge regionale spetta stabilire gli organi di governo, le funzioni e la legislazione elettorale.

L'articolo 3 contiene disposizioni finali e transitorie.

Si prevede che le Regioni dispongano di un anno per l'attuazione di quanto previsto all'articolo 2. La forma associativa entrerà a regime, nelle singole Regioni, a decorrere dalla cessazione del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di scadenza del termine annuale stabilito dall'articolo 3, comma 1, determinando l'estinzione della Provincia stessa.

In caso di inerzia regionale, la Provincia, sempre a decorrere dalla cessazione del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di scadenza del termine annuale, è soppressa ed i Comuni che ne fanno parte sono costituiti *ope legis* in unione di comuni per lo svolgimento di funzioni di area vasta. Resta ferma, in ogni caso, la possibilità per la Regione di intervenire con propria legge per istituire le forme associative previste dall'articolo 2.

Al comma 4 si prevede che le Regioni sopprimano gli enti, le agenzie e gli organismi, comunque denominati, che svolgono funzioni di governo di area vasta: tali funzioni, infatti, spettano alle forme associative istituite con legge regionale ovvero alle unioni di comuni istituite ai sensi dell'articolo 3, comma 2. Le Regioni, in ogni caso, non possono istituire enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, al fine di svolgere funzioni di governo di area vasta: tali funzioni debbono essere esercitate mediante le forme associative istituite con legge regionale.

Il comma 5 stabilisce che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, lo Stato provveda all'adeguamento della disciplina concernente l'autonomia finanziaria e tributaria di Regioni e Comuni.

Il comma 6 stabilisce l'applicabilità delle disposizioni della legge costituzionale alle Province delle Regioni a statuto speciale, fatta eccezione per quelle autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 7 rimette alla legge dello Stato la razionalizzazione della presenza dei propri organi periferici, adeguandola alle determinazioni delle leggi regionali.

Il comma 8 prevede che dalla attuazione di quanto previsto dalla legge costituzionale debba derivare, in ogni Regione, una riduzione dei costi complessivi degli organi politici e amministrativi.

## **RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA**

(AI SENSI DELLA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 SETTEMBRE 2008)

### **PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

#### **1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Il presente disegno di legge costituzionale ha come obiettivo la soppressione dell'attuale livello di governo provinciale con la finalità di riduzione della spesa pubblica e di semplificazione dell'organizzazione regionale.

Tuttavia, la realtà istituzionale italiana si connota per l'esistenza di una miriade di piccoli e medi Comuni e una generalizzata soppressione di un ente territoriale intermedio, potrebbe rendere difficilmente governabile la c.d. "area vasta". Alla luce di ciò è attribuito alle singole Regioni il compito di disciplinare un livello intermedio, che assuma connotati particolari in considerazione di una valutazione specifica del proprio assetto territoriale, istituzionale, morfologico, socio-economico.

Il governo di "area vasta" si caratterizza per essere una forma associativa fra Comuni e non è pertanto, un livello istituzionale, dotato di autonoma protezione costituzionale ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Esso è invece il frutto dell'associazione di più Comuni i quali, secondo un ordinamento che sarà stabilito con legge regionale, esercitano una serie di funzioni riconducibili alla c.d. "area vasta" (quali, ad esempio, viabilità, sviluppo economico e sociale, smaltimento rifiuti, gestione delle risorse idriche, ecc.).

L'istituzione delle unioni all'interno del territorio regionale conseguirà due obiettivi strategici: da un lato, infatti, si produrrà una significativa riduzione delle spese, per la soppressione degli apparati politici e burocratici delle Province attuali; dall'altro, invece, sarà possibile ricorrere ad un modulo organizzativo e funzionale più flessibile ed efficace commisurato alle reali esigenze dei territori regionali.

Inoltre, l'intervento normativo di rango costituzionale riguarda anche la semplificazione complessiva dell'amministrazione regionale, imponendo alle Regioni di sopprimere (ove esistenti) e proibendo di istituire enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, che svolgono funzioni di governo di area vasta, sovrapponendosi con altri enti.

#### **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

L'attuale quadro normativo è costituito dalla Costituzione della Repubblica, così come risultante dalle modifiche che sono state apportate dopo la sua entrata in vigore.

#### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

La proposta incide solo indirettamente sulle leggi vigenti.

In generale, occorre applicare i principi costantemente affermati dalla Corte costituzionale con riferimento agli effetti dispiegati da una modifica costituzionale sulle fonti di rango legislativo. Le norme *direttamente precettive* determinano l'abrogazione delle norme di rango primario che risultino in contrasto; le norme *non direttamente precettive*, invece, determinano la illegittimità costituzionale sopravvenuta delle fonti primarie in contrasto.

#### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

Trattandosi di un disegno di legge costituzionale, occorre svolgere una verifica limitata a quanto sancito dalla sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale. Si deve verificare, infatti, la compatibilità della proposta con i «principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» e con i limiti assoluti posti direttamente dalla Costituzione al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.). La proposta non incide su nessuno dei due aspetti richiamati.

#### **5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

La proposta modifica l'assetto costituzionale delle competenze legislative delle Regioni intervenendo sull'articolo 117, quarto comma della Costituzione e rimettendo alla legge regionale, adottata previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, l'istituzione sull'intero territorio regionale di forme associative fra i Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta. Sempre alla legge regionale spetta stabilire gli organi di governo, le funzioni e la legislazione elettorale.

Contiene, infine, una norma che dispone l'applicazione delle disposizioni costituzionali anche alle Regioni a statuto speciale fatta eccezione per le Province autonome.

#### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

La proposta interviene sull'art. 118, primo comma, della Costituzione con la soppressione del livello provinciale di esercizio delle funzioni amministrative.

#### **7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

La proposta non contiene rilegificazioni. Non è stato possibile ricorrere alla delegificazione ed a strumenti di semplificazione normativa, trattandosi di materia costituzionale.

#### **8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Principali proposte di legge costituzionale che risultano pendenti:

**C.4493** *On. Maria Piera Pastore (LNP)*

Modifica dell'articolo 133 della Costituzione, in materia di istituzione e soppressione delle province nonché di modificazione delle circoscrizioni provinciali

*7 luglio 2011: Presentato alla Camera - 2 agosto 2011: In corso di esame in commissione*

**C.4439** *On. Pier Luigi Bersani (PD)*

Modifica all'articolo 133 della Costituzione, in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di soppressione delle province, nonché norme per la costituzione delle città metropolitane e il riassetto delle province

*21 giugno 2011: Presentato alla Camera - 2 agosto 2011: In corso di esame in commissione*

**S.2784** *Sen. Adriana Poli Bortone (CN-Io Sud)*

Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale

*13 giugno 2011: Presentato al Senato - 20 luglio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.4315** *On. Pierluigi Mantini (UdCpTP)*

Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione in tema di istituzione del Senato federale della Repubblica, di riduzione del numero dei parlamentari e delle province, di sfiducia costruttiva, di referendum, di ridefinizione delle competenze legislative e di tutela dell'interesse nazionale, nonché di garanzie dei parlamentari e di composizione del Consiglio superiore della magistratura

*28 aprile 2011: Presentato alla Camera - 5 maggio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.3742** *On. Linda Lanzillotta (Misto, Alleanza per l'Italia)*

Modifica degli articoli 19 e 74 e abrogazione dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di funzioni delle province e di elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale, delega al Governo per la riorganizzazione e la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali e degli uffici statali decentrati e istituzione di un fondo per il finanziamento della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica

*5 ottobre 2010: Presentato alla Camera - 18 ottobre 2010: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.2579** *On. Salvatore Vassallo (PD)*

Modifiche agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di province e di città metropolitane

*2 luglio 2009: Presentato alla Camera - 5 luglio 2011: respinto dall'assemblea*

**S.1587** *Sen. Felice Belisario (IdV)*

Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica

*26 maggio 2009: Presentato al Senato 17 giugno 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.2470** *On. Antonio Di Pietro (IdV)*

Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica

*26 maggio 2009: Presentato alla Camera - 30 giugno 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.2264** *On. Pino Pisicchio (IdV)*

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile

*9 marzo 2009: Presentato alla Camera - 5 luglio 2011: respinto dall'Assemblea*

**S.1284** *Sen. Felice Belisario (IdV)*

Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province

*16 dicembre 2008: Presentato al Senato - 20 gennaio 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.2010** - *On. Santo Domenico Versace (PdL)*

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province

*12 dicembre 2008: Presentato alla Camera - 10 settembre 2009: In corso di esame in commissione*

**C.1990** - *On. Massimo Donadi (IdV)*

Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province

*5 dicembre 2008: Presentato alla Camera - 5 luglio 2011: Respinto*

**C.1989** *On. Pier Ferdinando Casini (UdC)* Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica

*5 dicembre 2008: Presentato alla Camera - 5 luglio 2011: respinto dall'assemblea*

**S.1263**

*Sen. Andrea Pastore (PdL)*

Modifiche alla Costituzione per l'abolizione delle province e l'istituzione dei controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali

*4 dicembre 2008: Presentato al Senato - 22 gennaio 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**S.1259** *Sen. Gianpiero D'Alia (UDC-SVP-Aut)*

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle Province e conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica

*3 dicembre 2008: Presentato al Senato- 20 gennaio 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.1836** *On. Michele Scandroglio (PdL)*

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, per la razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica mediante la soppressione delle province

*28 ottobre 2008: Presentato alla Camera - 5 luglio 2011: respinto dall'assemblea*

**S.1098** *Sen. Domenico Benedetti Valentini (PdL)*

Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 e all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la soppressione delle Province

*9 ottobre 2008: Presentato al Senato 30 ottobre 2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

**C.1694** *On. Francesco Nucara (Misto, Liberal Democratici-Repubblicani)*

Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 e all'VIII disposizione transitoria della Costituzione, per la soppressione delle province

*24 settembre 2008: Presentato alla Camera- 10 settembre 2009: In corso di esame in commissione*

## **9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

La giurisprudenza costituzionale ha elaborato il proprio orientamento in tema di riforma della Carta costituzionale nella già richiamata sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

### **10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

L'intervento è pienamente compatibile con l'ordinamento comunitario.

### **11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non sono rinvenibili procedure di infrazione sulle materie oggetto dell'intervento.

### **12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

Non si ravvisano disposizioni che necessitano di una verifica di compatibilità con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non sono presenti questioni che possano dare adito ad interventi della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non sono presenti questioni che possano dare adito ad interventi della Corte europea dei Diritti dell'uomo.

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

La proposta introduce in Costituzione una nuova definizione relativamente alle *funzioni di governo di area vasta* intese come le funzioni che devono essere esercitate per il loro svolgimento ottimale da forme associative di comuni istituite da leggi regionali.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli della proposta.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Nella proposta si è fatto ricorso alla tecnica della novella di disposizioni costituzionali.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Trattandosi di un intervento legislativo di rango costituzionale, esso determinerà, conformemente alla già ricordata giurisprudenza costituzionale, effetti abrogativi impliciti.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Non sussistono disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto, neppure aventi carattere integrativo o correttivo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione:**

<b>Adempimento</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Termine</b>	<b>Disposizione</b>
Istituzione sul territorio regionale di forme associative fra Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta.	Legge regionale	Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale	Articolo 3

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Non è stato necessario ricorrere a particolari banche dati o riferimenti statistici.