



## **LA PROVINCIA E IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL DIRITTO ALLA INTEGRITÀ TERRITORIALE DELLE POPOLAZIONI LOCALI \***

di

**Ida Nicotra**

*(Professore Ordinario di Diritto Costituzionale,  
Università degli Studi di Catania)*

5 dicembre 2012

**Sommario:** 1. La Provincia e il concetto di territorialità. - 2. Il carattere esclusivo della relazione esistente tra popolazione locale e territorio secondo gli enunciati contenuti negli articoli 1, 5 e 133 della Costituzione. - 3. Gli artt. 132 e 133 e il diritto alla integrità territoriale delle popolazioni provinciali. - 4. Il *Consent* come principio costituzionale nelle dinamiche delle variazioni territoriali delle Province. 5. La disciplina sul riordino delle Province contenuta nell'art. 17 della l. n. 135 del 2012.

### **1. La Provincia e il concetto di territorialità.**

Il territorio costituisce elemento indefettibile e costitutivo ogni comunità sociale organizzata, che insiste stabilmente in uno specifico ambito spaziale<sup>1</sup>. Ed invero, nel diritto pubblico contemporaneo un limitato catalogo di ordinamenti giuridici si contraddistingue per il rilievo predominante che assume il territorio. La Provincia, al pari degli altri enti, appunto denominati, territoriali, quali il Comune, la Città metropolitana, la Regione, lo Stato e financo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Questo scritto, ampliato e riveduto, costituisce parte di una ricerca sull'Ente provincia, svolta nell'ambito di una indagine condotta dall'Unione delle Province d'Italia, in collaborazione con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione locale e destinato al volume collettaneo, *La Provincia dall'Unità d'Italia alla Repubblica delle Autonomie*, per i tipi di Donzelli.

<sup>1</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano 1992, 334.

l'Unione Europea risulta, innanzitutto, caratterizzata dalla "necessaria" connessione con un determinato territorio.

In realtà vi è concordia sull'attribuzione della qualifica di "ente territoriale" soltanto alle persone giuridiche che trovano menzione nell'art. 114 della Costituzione, novellato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Accanto allo Stato, ente territoriale per eccellenza, posseggono il carattere della territorialità Comuni, Province e Regioni (e Città metropolitane, peraltro, ancora non istituite<sup>2</sup>) in quanto esplicano la loro attività entro una determinata circoscrizione territoriale. Il territorio, rappresenta per tali enti, l'ambito di riferimento di interessi generali che, in quel preciso ambito spaziale, trovano il luogo e la fonte della loro emersione<sup>3</sup>. L'importanza del

---

<sup>2</sup> Le Città metropolitane, sono enti locali, pensati dal legislatore del 1990 (con l. 142) per differenziare l'ordinamento delle grandi città dagli altri comuni, medi e piccoli, La disciplina per la loro istituzione è poi confluita nel T u e l (dall'art. 22 all'art. 26). Tali disposizioni prevedono che le Città Metropolitane possono essere costituite su iniziativa degli enti locali interessati in alcune aree del Paese, denominate aree metropolitane. Si tratta delle zone comprendenti i Comuni delle maggiori città italiane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli) ed i comuni ad essi vicini e legati da stretti rapporti economici e sociali. Per l'ordinamento della Città di Roma è previsto un regime speciale, in quanto Capitale della Repubblica (art. 114 Cost.). Alle Regioni a Statuto speciale è rimesso il compito di individuare autonomamente le zone dove costituire le aree metropolitane. Attualmente, né nelle nove città indicate dal T.U. né nelle cinque città situate nelle Regioni a statuto speciale (Trieste, Cagliari, Palermo, Catania e Messina) si è provveduto alla loro costituzione formale. L'*iter* per la istituzione della Città Metropolitana prevede una prima fase in cui il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia, su iniziativa degli enti locali interessati, convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. Successivamente, l'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni. Tale proposta è sottoposta a referendum da parte di ciascun comune partecipante. Nel caso in cui il referendum abbia esito favorevole alla istituzione la proposta è presentata dalla Regione, entro i successivi novanta giorni ad una delle Camere per l'approvazione con legge ordinaria. Una volta costituita, la città metropolitana «acquisisce le funzioni della provincia», attuando le forme di decentramento previste dallo statuto e assicurando la salvaguardia dell'identità delle collettività locali (art. 23, co. 5° del dgl 267/2000). L'art. 23 della legge n. 42 del 2009 contempla una disciplina transitoria per l'istituzione in via facoltativa, di città metropolitane di ambito regionale, in aree relative a comuni espressamente indicati. Tale disposizione riguarda solo le aree di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (quest'ultima non prevista dal TUEL). Sulla base della disciplina transitoria, la proposta di istituzione spetta al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra loro o separatamente (in questo caso con il necessario coinvolgimento dei comuni della provincia interessata). La fase successiva è caratterizzata dallo svolgimento di un referendum confermativo tra tutti i cittadini della provincia interessata, previo parere della Regione. A questo punto, l'istituzione di ciascuna città metropolitana era stata rimessa al Governo, attraverso l'adozione di decreti legislativi, che entro il 21 maggio 2012 avrebbe dovuto dettare una disciplina di carattere provvisorio; in argomento, e più in generale sui contenuti della legge n. 42 del 2009, si rinvia a I. NICOTRA, *Lo stato dell'arte delle riforme*, in *Formare per riformare, Federalismo e creazione di una nuova classe dirigente locale*, a cura di I. NICOTRA – P. ZOCCHI, Roma 2009, 57 ss. Recentemente, nell'ambito del decreto sulla c.d. spending review (l. n.135/2012) è stato nuovamente affrontato il tema della istituzione delle Città Metropolitane. In particolare, l'art. 18 prevede la soppressione di 10 province - "capoluogo" e la contestuale istituzione delle relative città metropolitane, entro il 1 gennaio 2014. Ai comuni ricompresi nel territorio dell'ex provincia, la legge riconosce la facoltà di deliberare "con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'art. 133, 1° comma della Costituzione". Per ciò che concerne il sistema di governo il comma 3 dell'art.18 prevede, in modo analogo con quanto disposto per la provincia, la presenza di due organi, il consiglio metropolitano e il sindaco metropolitano. Il consiglio, organo di secondo grado, risulterà composto da sindaci e consiglieri comunali "dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana".

<sup>3</sup> *Amplius*, I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, passim.

concetto di "spazio" va ricondotta alla peculiare funzione di sede di ricomposizione degli interessi dei cittadini, nonché di strumento di trasmissione della domanda politica.

La circostanza ulteriore che sulla stessa porzione di spazio fisico insistano diversi enti non genera confusione di ruoli, in quanto ciascuno di essi è chiamato ad esercitare, sul medesimo ambito territoriale, le competenze attribuitegli dalla legge. Ed invero, fin dal 1865, il Regno d'Italia, appena unificato, delineò con la legge 20 marzo, n. 2248, all. A un nuovo assetto del territorio nazionale, con la creazione di nuove circoscrizioni amministrative. Al centro di tale sistema vi fu la divisione in province, circondari, mandamenti e comuni. Il nuovo modello ordinamentale viene costruito sulla scorta di principi derivanti dal costituzionalismo francese, in cui l'istituzione dell'ente del Dipartimento, quale unità territoriale di base, costituisce, al contempo, espressione della tendenziale conservazione dei confini delle antiche Province e dell'uguaglianza delle singole componenti territoriali, in un quadro d'insieme semplificato ed uniformato<sup>4</sup>.

Già da allora, le province, collocate in quel particolare contesto istituzionale, erano chiamate a rappresentare la comunità territoriale intermedia tra Stato e comune<sup>5</sup>. Tale vincolo di imprescindibile collegamento, con un preciso ambito spaziale, accomuna perciò le Province alle altre persone giuridiche, in particolare, Comuni e Regioni che esplicano le loro attività entro una determinata circoscrizione territoriale. Coerentemente con tale impostazione, la legislazione attuale, con la disposizione contenuta nell'art. 3 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, definisce «la Provincia quale ente locale intermedio tra Comune e Regione, (essa) rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo».

L'allargamento dell'intervento pubblico nella sfera sociale, da parte dello Stato contemporaneo, ha richiesto il riconoscimento costituzionale dello "spazio" riservato agli Enti sub statali. Con la formulazione contenuta nell'art. 5 del Testo fondamentale del 1948 si prevede una ampia quota di decentramento e di autonomia a favore di siffatti enti, nella parte in cui si afferma che «la Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

---

<sup>4</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato Nazione alla Globalizzazione*, Milano 2010, 173 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2011.

Sicché, «accanto a Province e Comuni la Costituzione ha creato le Regioni la cui autonomia è stata costituzionalmente garantita»<sup>6</sup>.

Per la comprensione del significato della previsione costituzionale in oggetto può risultare utile qualche riflessione sull'effettivo valore che la garanzia del modello autonomistico, riferito a Province e Comuni assume all'interno del quadro ordinamentale. Il termine "*autonomia*", lasciandosi guidare dal significato etimologico, sta ad indicare la libertà riconosciuta ad un soggetto di assumere decisioni dalle quali conseguono le conseguenze dal medesimo voluti, contrapponendosi, in tal modo, a quello di eteronomia, che, viceversa, indica la dipendenza della volontà del soggetto a regole esterne, le quali, perciò, ne condizionano l'agire. Trasposta nell'ambito dei concetti giuridici la nozione non muta valenza, perdendo semmai quel certo valore assoluto che sembra possedere, per il fatto che essa va raffrontata ad altri concetti e con questi posta in relazione<sup>7</sup>. Se a tale osservazione si aggiunge, poi, l'uso non sempre uniforme che ne ha fatto il legislatore, il significato dell'autonomia sembra tradurre la condizione voluta dall'ordinamento per una entità che si pone in una qualche forma di separatezza nei confronti di un'altra. Essa, in generale, descrive la capacità di governarsi secondo regole che siano espressione di istanze ed orientamenti che sono proprie di quel determinato gruppo sociale. Con specifico riferimento al rapporto tra Stato ed Enti territoriali, la nozione di autonomia si sostanzia nel potere di Province e Comuni di determinare tempi, modi e contenuti per il conseguimento delle finalità loro proprie. In altri termini, la piena attuazione del modello autonomistico si risolve nella facoltà riconosciuta alle popolazioni locali di darsi un indirizzo – politico amministrativo, diverso da quello statale o addirittura contrastante con esso<sup>8</sup>, qualora non vi sia corrispondenza tra la maggioranza che governa la comunità statale e quella che guida l'ente locale e sempre che tale capacità di auto determinazione non valichi la sfera di attribuzioni assegnata dalla Costituzione, né risulti pregiudizievole del principio di unità e di indivisibilità della Repubblica<sup>9</sup>. Ebbene, se Province e Comuni sono momenti di espressione e di esponenzialità della collettività, se sono portatori degli interessi di un particolare gruppo, sostanziandosi essi stessi in istituzioni attraverso cui viene esercitata la sovranità, l'autonomia si profila, come uno degli strumenti più pregnanti di attuazione del principio di sovranità popolare: «quasi la faccia interna di

---

<sup>6</sup> P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1978, 188.

<sup>7</sup> Sul punto, per tutti, S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1983, 14.

<sup>8</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, 364.

<sup>9</sup> Sul punto, diffusamente, I. NICOTRA, *L'autonomia di Province e Comuni e la "legge generale" di disciplina nella previsione dell'art. 128 della Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1992, 9 ss.

questo»<sup>10</sup>. Il limite all'esercizio della sovranità da parte del legislatore nazionale è certamente costituito dal rispetto di altri centri di potere che a livello locale sono espressione di «parti di popolo distribuito sul territorio»<sup>11</sup>.

Ed ecco quindi che il territorio non rappresenta esclusivamente l'elemento costitutivo dell'Ente provincia, ma si pone come uno *jus in personam*, quale fondamento di una serie di prerogative che consentono di tutelare l'integrità territoriale di fronte alle pretese «di enti contermini che avessero per iscopo il loro ingrandimento territoriale»<sup>12</sup>. Secondo la nota teoria di Santi Romano, il territorio è elemento essenziale della struttura degli enti e conferisce ad essi un diritto che si pone a fondamento di poteri autonomi, vale a dire, di una serie di prerogative che consentono di esercitare l'*imperium* su chiunque si trovi nel territorio e di salvaguardare l'integrità territoriale di fronte a pretese in termini di "allargamento" di altri enti.

Già in epoche risalenti nel tempo, è stato fatto osservare come l'elemento della territorialità dell'ente sia diretta conseguenza della natura politica dell'ente stesso, da cui scaturisce il diritto delle Province, come dei Comuni e delle Regioni, di vincolare i propri appartenenti ed anche soggetti diversi in ragione del "contatto" di questi con il territorio<sup>13</sup>.

D'altra parte, il collegamento tra politicità dell'ente e sua connotazione territoriale sembra trovare conferma nella legislazione attuale ed altresì in quella meno recente. Con le leggi crispine del 1899 si ebbe una svolta che portò al rafforzamento del carattere dell'autogoverno dell'ente, attraverso il conferimento della carica elettiva del presidente della Deputazione provinciale. Si avvia il percorso per una completa assimilazione con il Comune, essendo entrambi gli enti annoverabili nella categoria di quelli "a finalità generali". Tale assimilazione troverà il suo definitivo assetto nella Costituzione novellata nel 2001; in virtù della riscrittura del titolo V ed, in particolare, dal combinato disposto degli art. 114 e 118, 1° co. Comuni e Province traggono il necessario carattere direttamente rappresentativo degli enti ivi elencati, atteso il riconoscimento di autonomia legato all'essere titolari di poteri propri, in quanto soggetti politici costituenti la Repubblica<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> G. BERTI, *Commento sub art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, 277, 286.

<sup>11</sup> Sulla tematica concernente il rapporto della popolazione locale con il "proprio" territorio, sia consentito rinviare al nostro, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, specialmente 23 ss.

<sup>12</sup> A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano 1965, 976.

<sup>13</sup> R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 290.

<sup>14</sup> Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/12011, nonché A. LOIODICE, *Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali*, in <http://www.federalismi.it>, n. 17/2009, secondo cui esiste un fitto tessuto di norme che permette senz'altro di concludere che le Province, al pari dei Comuni, «sono attualmente dotate di

Da diverso punto di vista, l'aspetto che maggiormente qualifica il territorio dell'ente locale risiede nella circostanza che esso si attegga quale *principium individuationis* di coloro che all'ente appartengono. Infatti, fanno parte dell'organizzazione dell'ente tutti coloro che risiedono all'interno del corrispondente territorio. Così, afferisce alla Provincia e alla Regione chi risiede o elegge domicilio in un determinato Comune della Provincia e della Regione. Rispetto a tutti gli enti necessari che costituiscono la Repubblica, secondo quanto disposto dall'art. 114 Cost., vale il principio della cd. appartenenza territoriale dei consociati che, in quell'ambito spaziale, risiedono stabilmente. La rappresentanza del territorio diviene un aspetto necessario ed imprescindibile della rappresentanza nazionale<sup>15</sup>; ed in effetti il significato del territorio si coglie proprio nella relazione tra popolazione ed ambito spaziale in cui essa è situata, elemento decisivo per la emersione della identità di un gruppo di soggetti, partendo dalla loro collocazione geografica e territoriale. Il criterio territoriale, infatti, consente di individuare esclusivamente gli enti che curano interessi di gruppi sociali composti da una serie indeterminata di persone. Siffatta ricostruzione pone in luce un interessante profilo del rapporto tra il cittadino residente e il territorio; da una lettura attenta delle norme costituzionali è possibile delineare la posizione del cittadino abitante, sostanziandosi la stessa nel collegamento stabile della persona con una parte circoscritta del territorio nazionale. Secondo quanto disposto negli artt. 56 e 57 della Costituzione la posizione del cittadino - abitante sembra l'unica idonea, assicurando la partecipazione attiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, a consentire la consapevole ed effettiva formazione dei convincimenti individuali. E d'altra parte, l'affermazione del criterio socio economico della residenza, come momento forte di integrazione della persona in una data comunità locale, emerge chiaramente nei precetti costituzionali che condizionano il mutamento delle circoscrizioni territoriali al parere favorevole (espresso direttamente tramite referendum, ovvero indirettamente con l'iniziativa dei Comuni) delle popolazioni interessate, cioè quelle appartenenti al territorio da modificare. In special modo, per quanto riguarda le Province, il 2° co. dell'art. 132 afferma che «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate o del Comune o dei Comuni interessati, espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad

---

una copertura costituzionale più ampia rispetto al passato, allorché l'art. 128 della Costituzione garantiva ad esse soltanto l'esistenza, ma il loro ordinamento era affidato alla legge generale della Repubblica».

<sup>15</sup> F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, a cura di S. Mangiameli, Napoli - Roma, 2003, 56.

un'altra». Di analogo tenore è la disposizione contenuta nel 1° co. del successivo art. 133 secondo cui «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzioni di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». Le norme costituzionali appena richiamate, muovendosi nel solco dei principi contenuti nel t.u. comunale e provinciale del 1934, definiscono procedimenti finalizzati alla tutela dell'autonomia dell'ente<sup>16</sup>. Ciò allo scopo di evitare che tanto le modifiche delle circoscrizioni territoriali, quanto il passaggio di un gruppo sociale di un ente all'altro possano avvenire in mancanza o addirittura contro la stessa volontà delle popolazioni interessate<sup>17</sup>.

## **2. Il carattere esclusivo della relazione esistente tra popolazione locale e territorio secondo gli enunciati contenuti negli art. 1, 5, 132 e 133 della Costituzione.**

La ricerca della nozione di territorialità ci ha permesso di approfondire il legame sussistente tra l'ente provincia e il suo territorio. Ora è possibile avviare una riflessione su origine e significato dei procedimenti di variazioni territoriali previsti nella Costituzione, con riferimento alla Provincia. Al riguardo, è certamente utile porre in risalto il differente rilievo che i procedimenti di cui si discute rivestono, sia pur implicitamente, già nelle prime disposizioni contenute nella Carta fondamentale, descrittive della relazione affatto peculiare fra territorio, ordinamento giuridico e popolo, secondo il modo di essere dello Stato, sotto il profilo strutturale. La scelta compiuta dal Costituente, in armonia con il clima favorito dagli esiti della seconda guerra mondiale, è andata nella direzione di evidenziare lo sviluppo della stretta e nuova connessione tra popolo, sovranità e territorio. Sicché, oltre al riferimento implicitamente posto nell'art. 1 della Costituzione alla sfera territoriale con l'uso dell'espressione "Italia", in cui si individua il territorio come sede dell'assetto organizzatorio dello Stato, prende consistenza il differente ed ulteriore profilo che il territorio presenta nei confronti dello Stato comunità e contenuto nel 2° comma dell'art. 1. La valorizzazione del significato che esso riveste, quale elemento costitutivo dello Stato ed, insieme, termine di delimitazione dell'ambito di efficacia nell'ordinamento, acquista maggiore spessore quanto più risulta connesso con l'enunciato che conferisce al popolo la sovranità. In definitiva, i

---

<sup>16</sup> Il principio «dell'auto identificazione dal basso» vale a scongiurare «il pericolo della costituzione di entità artificiali, prive di un substrato sociale omogeneo dal punto di vista antropologico - culturale», così, A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Rass. parl.* 4/2008 e in <http://www.issirfa.cnr.it>.

<sup>17</sup> Il termine "popolazione", che verrà adottato frequentemente nel testo, viene inteso nel senso dell'insieme di cittadini analizzato dalla prospettiva della nozione del territorio, che esprime l'appartenenza di un soggetto ad un determinato luogo.

momenti in cui l'elemento "materiale" finisce per intercettare il carattere personalistico non può non scorgersi laddove al popolo è attribuita la sovranità; l'esercizio che ne deriva trova pertanto nel territorio l'ambito naturale di esplicazione suo proprio. Né, del resto, è errato ritenere che il rapporto tra territorio e comunità di cittadini - mediato dall'appartenenza della sovranità a quest'ultima - incisivamente sottolineato dalla disposizione da ultimo richiamata, diviene al tempo stesso fondamento e limite della sovranità popolare.

La formulazione, ma più che altro il significato dell'art. 1, svelano, in sostanza, lo sviluppo della dialettica e della necessaria ricomposizione in chiave ontologica tra Stato - autorità e sovranità popolare, quale tema di individuazione della forma di Stato. Di modo che, se il fondamento sembra reggere i provvedimenti attraverso cui lo Stato traduce la volontà popolare e agisce nel generale interesse della comunità nazionale, riducendo a tale scopo le prerogative spettanti agli enti<sup>18</sup> esponenziali delle diverse comunità stanziato in altrettante parti del territorio, i limiti sembrano essere di ausilio alla sottolineatura del profilo relazionale dei cittadini rispetto all'ambito di riferimento territoriale più immediato. Tale prospettiva è resa ancor più chiara dalla radicale evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano verso un tipo di stato spiccatamente decentrato, riassunta nell'articolo di apertura del Titolo V, all'art. 114. Mentre nel testo previgente si affermava: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», adesso dispone che : «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», offrendo non soltanto «garanzia costituzionale di esistenza a tutti gli enti locali, ma assumendoli soprattutto come equiordinati ed elencati secondo un criterio sussidiario che muove dall'ente più vicino al cittadino fino a quello più lontano»<sup>19</sup>. Ben lunghi da qualsiasi orientamento abolitivo la riforma del Titolo V ha costituzionalizzato l'esistenza dei livelli di governo intermedi, proclamando al rango superprimario la natura di enti autonomi delle Province dotati di propri statuti, poteri e funzioni<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> La pluralità degli ordinamenti giuridici, che coesistono all'interno dello Stato, ha impegnato la dottrina nella valutazione dell'esatta portata del principio di sovranità. L'interferenza tra ordinamenti giuridici minori e Stato si risolve, in definitiva, attribuendo alla sovranità un carattere per il quale lo Stato riconduce «ad unità gli ordinamenti giuridici, dai quali continuamente riceve forza di movimento che esso però non accoglie senza capacità selettiva, quasi passivamente, ma agendo con la sua volontà unificatrice e armonizzatrice», V. ZANGARA, *Saggio sulla sovranità*, Roma 1942, 251.

<sup>19</sup> Così si esprime, M. BELLETTI, *Il principio di indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in *Principi costituzionali* a cura di L. MEZZETTI, Torino 2011, 375.

<sup>20</sup> Così, F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, in <http://www.federalismi.it>, n. 7/2008, 1; nonché, nello stesso senso 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](http://www.issirfa.cnr.it).



Del resto, l'ordinamento costituzionale italiano, fin dalla sua originaria stesura, ha dedicato, al rapporto popolazione - territorio, particolare attenzione - come è agevole desumere ulteriormente dal testo dell'art. 5 - laddove riconosce «la sussistenza di interessi 'localizzati' in sede territoriale, corrispondenti a quelli comuni che animano i cittadini, i quali hanno eletto la propria residenza in un determinato punto del territorio nazionale». L'affermazione iniziale contenuta nella richiamata disposizione e riferita alla unità ed indivisibilità della Repubblica, letta congiuntamente con l'enunciato del 1° co. dell'art. 1, traduce la preoccupazione di sottrarre alla potestà regionale la frammentazione dell'ambito territoriale, al fine di creare un ordinamento di tipo federale, sottintendendo la valenza del territorio, nella sua unità considerato, di elemento essenziale dello Stato, tranne poi ad aprirsi verso modelli diversamente articolati di tipo di Stato, allorché su tale prospettiva si esprima la volontà popolare, secondo quanto disposto nell'art. 132, 1° comma. La proposizione normativa contenuta nell'art. 5, tuttavia, introduce il principio dell'autonomia locale, riconoscendo alle "minori collettività" la capacità di darsi norme proprie, sul presupposto che alla distribuzione territoriale del popolo debba corrispondere un governo, capace di fornire soluzioni diversificate alle istanze localizzate su una determinata parte del territorio nazionale. Nella edificazione dello Stato repubblicano, al riconoscimento costituzionale accordato al pluralismo dalla norma contenuta nell'art. 5, era legato, del resto, il convincimento del definitivo tramonto del concetto di sovranità popolare come potere unificante ed illimitato sostituito dall'idea che esso racchiuda un significato "relativo e fortemente storicizzato". Il che ha comportato che lo stesso impianto costituzionale contemplatesse limiti alla spettanza della sovranità del popolo nella sua interezza, per restituire frazioni di essa ai differenti gruppi presenti nella società, al fine di dare rilievo costituzionale alla disomogeneità delle istanze proprie di ogni collettività intermedia. Ed invero, il principio autonomista, proclamato nell'art. 5, prevedendo che la Repubblica «una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», impedisce sia alla legge statale che al legislatore delle Regioni (siano esse ordinarie o speciali) di eliminare il carattere direttamente democratico dell'ente. Principio autonomista e principio democratico, infatti, sono inscindibilmente connessi e permeano gli organi dei diversi livelli di governo elencati nell'art. 114 della Costituzione, a partire dai Comuni fino a giungere allo Stato. Le Province sono espressione delle caratteristiche storiche ed identitarie di comunità stanziate su un determinato territorio. Il livello di governo provinciale è l'unico in grado di garantire ai comuni, anche a quelli di ridottissime dimensioni, di svolgere la loro attività per l'erogazione dei servizi ai cittadini. Proprio in virtù del carattere di ente direttamente rappresentativo di collettività l'elezione popolare è l'unico

strumento che assicura, nella prospettiva della democrazia rappresentativa, un processo decisionale aperto e trasparente. Alla luce di tali considerazioni, il processo di razionalizzazione delle Province, quali ineliminabili enti di area vasta deve procedere garantendo il diritto dei cittadini alla scelta dei loro rappresentanti. Ciò nel rispetto di quella linea di tendenza inaugurata con le riforme della legislazione ordinaria per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province ( l. reg. sic. n. 7 del 1992 e l. n. 81 del 1993) e per l'elezione dei Consigli regionali ( l. n. 43 del 1995 e l. cost. n.1 del 1999) che restituirono lo "scettro" al popolo sovrano. Infatti, l'avvicinamento del potere pubblico, nelle sue diverse declinazioni, alle domande dei cittadini e dei territori rappresenta la miglior risorsa dei modelli democratici. Da altro punto di vista, la presenza di un interlocutore istituzionale direttamente rappresentativo della popolazione consente alla Regione stessa di sviluppare un regionalismo pienamente attuativo del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'allocazione delle funzioni amministrative di propria competenza, secondo quanto previsto nell'art. 118 della Costituzione. Ed, in particolare, assume un "rilievo politico ed istituzionale profondamente diverso allocare la funzioni amministrative all'ente Provincia così come configurato dal disegno costituzionale, piuttosto che allocarle ad un ente privo di rappresentatività diretta delle popolazioni interessate"<sup>21</sup>.

Sotto questo punto di vista il Costituente ha opportunamente collegato l'esigenza di selezionare gli interessi fatti valere ed i fini di cui il gruppo risulta portatore con l'articolazione territoriale regionale e locale in genere, di modo che la sovranità, imputata al popolo nella sua globalità, possa concorrere con l'autonomia riconosciuta alla collettività stanziata su un determinato territorio. Sicché, la disposizione contenuta nell'art. 5 merita, certamente la considerazione di "norma guida della lettura di tutta la Costituzione, perlomeno, quanto alla parte in cui i principi di fondo debbono riflettersi sulle strutture dell'ordinamento". Il sistema autonomistico posto fra i principi basilari dello Stato repubblicano disegna un ordine dinamico dove la parola Stato può cambiare di significato, nel momento in cui

---

<sup>21</sup> Per esempio, l'assegnazione alle Province della competenza alla pianificazione territoriale per il governo del territorio, nonché ad approvare i piani comunali di assetto del territorio si fonda proprio sulla struttura direttamente rappresentativa di esse e sulla possibilità del diretto controllo democratico del cittadino elettore. Sicché, il metodo di elezione diretta del Presidente della Provincia e dei componenti del Consiglio Provinciale risulta finalizzato a non compromettere la rappresentatività democratica degli stessi. Così, anche l'eliminazione *tout court* della Giunta, come disposta dall'art. 23, comma 15 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n.214 (pubblicata in G.U. n. 300 del 27.12.2011) oltre ad essere in evidente contrasto con il modello tradizionale degli enti locali, che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle delibere collegiali, menoma, in primo luogo, la capacità di azione delle Province e dello stesso Presidente dell'Ente, che rimane comunque titolare di funzioni di area vasta, ma non si comprende con quali strumenti dovrebbe operare.

l'ordinamento si apre a nuove declinazioni; così che la dialettica Stato - autonomie si scioglie nella successione tra un tipo di stato ed un altro e non si irrigidisce in uno sterile antagonismo tra l'apparato statale ed alcuni enti autonomi.

Col che, invero, si percepisce l'assetto costituzionale in termini di simultaneità e compatibilità dell'esistenza dello Stato, da una parte, di Regioni, Province e Comuni, dall'altra, entro uno stesso ambito spaziale, secondo il riferimento contenuto nell'art. 114 al territorio nazionale ed alla necessaria coesistenza, sulla medesima entità materiale, dello Stato e gli enti territoriali non dotati di sovranità.

Di qui la preoccupazione di definire un quadro di principi a garanzia del rapporto più generale tra cittadini e territorio nazionale, con l'intento di neutralizzare eventuali interventi che, a livello regionale, avrebbero potuto alterare la fisionomia costituzionale della relazione popolo - territorio per quanto concerne la libertà di circolazione delle persone e delle cose, il diritto alla scelta del luogo di lavoro, compatibile, tuttavia, con le differenziazioni di disciplina promananti soprattutto dalle Regioni, che non avessero altra giustificazione che quella fondata sul legame tra cittadino e territorio regionale.

Parimenti avvertita è stata la necessità di conferire a Province e Comuni sfere di autonomia capaci di preservare la cura degli interessi propri della singola comunità di riferimento, con l'attribuzione di funzioni che possano dare soddisfazione agli "interessi comunitari", che in quel territorio trovano la loro "localizzazione". E con particolare riguardo alle Province si può ribadire che esse, assecondando i precetti costituzionali<sup>22</sup>, hanno assolto, nell'esperienza concreta, alla fondamentale funzione di elemento aggregativo di piccole e piccolissime realtà all'interno di un sistema nazionale nel quale la presenza di "micro Comuni" è molto forte<sup>23</sup>.

La conseguenza è l'attenuazione, in parte, del rapporto comunità nazionale - territorio a vantaggio del carattere esclusivo della relazione esistente tra popolazione locale e territorio. In tal modo, l'ambito territoriale diviene il sostegno di una società i cui modi di organizzazione, la cui lingua, religione e comportamenti ne definiscono l'identità rispetto alle società vicine<sup>24</sup>. E ciò risulta ancor più rispondente al vero alla luce del principio di sussidiarietà che, con la novella del 2001, ha trovato ingresso in Costituzione e che pretende il decentramento delle

---

<sup>22</sup> Con la riscrittura del titolo V, infatti, si è realizzata una forte valorizzazione del ruolo delle Province a cui è stata attribuita la titolarità di funzioni fondamentali, da determinare con legge dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° lett. p) e di funzioni proprie o conferite con legge statale o regionale (art.118, c.2), la potestà regolamentare nelle funzioni loro attribuite (art. 117, co. 6), nonché l'autonomia finanziaria, che comporta il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri e di risorse capaci di consentire il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite (art. 119)

<sup>23</sup> Nello stesso senso, R. CARPINO, *Le province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, in <http://www.federalismi.it>, n. 3/2008, 2.

<sup>24</sup> Sul punto, cfr., Y. MENY, *Istituzioni e politica*, Rimini 1990, 64.

funzioni, in special modo, di quelle amministrative a livello territoriale appropriato, sia rispetto alle esigenze dei cittadini che della possibilità di operare scelte di gestione e di governo adeguate<sup>25</sup>.

### **3. Gli artt. 132 e 133 e il diritto alla integrità territoriale delle popolazioni provinciali.**

La medesima logica volta all'esaltazione del particolare rapporto fra popolazione locale e territorio non può non aver ispirato la scelta dell'Assemblea Costituente nella redazione dei procedimenti prescritti per la determinazione delle variazioni territoriali degli enti corrispondenti. La predisposizione di un *iter* particolarmente complesso soddisfa l'esigenza di conferire alla volontà di ogni singola comunità locale l'atto presupposto su cui si innesta il processo politico di formazione delle norme necessarie alla determinazione dei mutamenti territoriali, sottraendo, in tal modo, alla legge del Parlamento o dei Consigli regionali la possibilità di porre in essere unilateralmente provvedimenti diretti a tal fine. Peraltro, le disposizioni contenute negli articoli 132 e 133 - senza voler disconoscere l'importanza che esse rivestono per il fatto di aver sottolineato, con i procedimenti aggravati, l'idea di privilegiare il ruolo delle popolazioni dei gruppi intermedi nella delimitazione dell'assetto territoriale<sup>26</sup> - illustrano in maniera perspicua il più ampio disegno pensato dal Costituente.

Le previsioni da ultimo ricordate, infatti, esprimono valori che trascendono le stesse finalità che si prefiggono, in quanto, ove opportunamente collegati con l'art. 1 Cost. danno rilievo alla irriducibilità del principio pluralistico esplicitamente affermato in altre parti della Legge fondamentale. Esse mostrano di condividere l'esigenza di "frammentare", per così dire, l'esercizio della sovranità, attribuita al popolo, in modo da rendere possibili risposte adeguate alle necessità, così come questi risultano individuabili e differenziate, anche per la circostanza di costituire il riflesso di un riferimento territoriale. La testimonianza più evidente di tale impostazione sembra potersi cogliere nell'attribuzione di strumenti di democrazia diretta (referendum, iniziativa legislativa) alle popolazioni interessate.

In sintesi, l'enunciato contenuto nell'art. 1, secondo cui la sovranità appartiene al popolo, costituisce la matrice di un circuito più ampio cui vanno collocate le disposizioni contenute negli articoli 5, 114, 120, 132 e 133 della Costituzione. Queste, infatti, se interpretate congiuntamente, offrono un quadro abbastanza chiaro del rilievo costituzionale riservato rapporto territorio-collettività locali. Dalla ricostruzione delle norme richiamate emerge in

---

<sup>25</sup> G. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in <http://www.federalismi.it>, n.17/2009.

<sup>26</sup> M. NICOLINI, *Variazioni territoriali e comparazione giuridica*, in *Percorsi costituzionali*, n.1 - 2 /2012, 310 ss.

qual modo la comunità statale affidi parte dell'esercizio della sovranità ad una frazione di essa per la cura di quegli interessi selezionati, secondo una distribuzione territoriale, sul presupposto che ad un più intimo legame tra popolo e territorio si accompagni il deferimento delle decisioni al potere sovrano per la realizzazione di quei fini, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, espressamente sanciti nell'art. 118, 1° co. A livello di legislazione ordinaria tale principio viene maggiormente esplicitato a proposito del territorio provinciale, nel punto in cui l'art. 21 del TUEL recita testualmente che esso «deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente». La legge ritiene, altresì necessario, che ciascun territorio provinciale deve avere una dimensione tale «per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti e possibili da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale» (art. 21, 3 co°, lett. b).

Il prezioso supporto fornito dalle norme contenute nella Carta fondamentale nei confronti di ciascuna popolazione locale, verso la tutela della "sede" dei propri interessi, conduce ad una visione del rapporto tra popolo e territorio, laddove l'apprezzamento di taluni valori, quali, ad esempio, quelli connessi alle libertà fondamentali del cittadino (art. 120), impone il superamento della relazione tra comunità locale e territorio, in vista del soddisfacimento di esigenze che postulano la previsione della disciplina unificatrice.

#### **4. Il “Consent” come principio costituzionale nelle dinamiche delle variazioni territoriali delle Province.**

Le disposizioni contenute negli articoli 132 e 133 della Costituzione tratteggiano, segnatamente, la relazione intercorrente tra comunità dei cittadini e territorio, soprattutto sottraendo la disponibilità di quest'ultimo alla potestà dello Stato e delle Regioni. Anzi, potrebbe, con anticipo, affermarsi che dalle disposizioni contenute negli articoli 132 e 133 Cost. può trarsi il profilo di maggiore resistenza del rapporto, per così dire, generale tra popolo e territorio nazionale, nonché di quello, "spaziale" tra comunità e territori di rispettiva pertinenza. Anche in questa fattispecie, infatti, il Costituente ha sottolineato il particolare rilievo del legame delle popolazioni interessate con il proprio territorio, eliminando il potere di intervento unilaterale dello Stato, in ordine alle variazioni territoriali di Regioni, Province e Comuni.

L'esame comparato, dimostra che il principio costituzionale del *Consent* è un elemento caratterizzante di quasi tutte le Costituzioni degli Stati federali o regionali e si sostanzia in

una elementare regola di democrazia, in virtù della quale la decisione di variazione territoriale, assunta dal potere centrale con atto legislativo «deve basarsi sul consenso degli organi rappresentativi degli enti che subiscono la variazione territoriale o se ne avvantaggiano e/o su di una pronuncia referendaria delle popolazioni interessate»<sup>27</sup>.

La Costituzione italiana accoglie largamente tale principio, prevedendolo in maniera espressa nei procedimenti previsti per procedere alle modificazioni territoriali degli enti intermedi, nel punto in cui si sancisce che la decisione versata nella fonte produttiva della modifica debba essere sostenuta dal consenso delle popolazioni interessate mediante iniziativa o/e referendum, affinché si possa procedere, con legge dello Stato, al trasferimento di Province e Comuni dal territorio di una Regione ad un'altra, ovvero su iniziativa dei Comuni al legislatore ordinario di adottare il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province nell'ambito di ciascuna Regione. In particolare, le previsioni di cui trattasi offrono all'interprete un dato di particolare rilievo che concerne lo spostamento del processo politico dalle sedi di rappresentanza popolare al corpo elettorale, offrendo da tale punto di vista il momento di maggiore riflessione sul "valore" del territorio, ed ancora più chiaramente su quelli del rapporto tra questo e il popolo, presente nel testo della Costituzione secondo la combinazione pur diversificata, in relazione alle differenti fattispecie enunciate con le disposizioni costituzionali richiamate tra sovranità popolare, espressione di essa in ambito nazionale e locale, e territorio. Dalla lettura degli art. 132 e 133 può anzitutto trarsi "*il diritto all'integrità territoriale*" delle popolazioni degli enti territoriali minori, come principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale e, parallelamente, un processo di intervento "scalare" della sovranità del popolo. Da tale punto di vista, fra le ipotesi contemplate in Costituzione, riveste più elevato interesse, per la funzione fortemente garantista dell'identità territoriale dell'Ente Provincia, quella cui fa riferimento il 1° comma dell'art. 133.

La relazione tra comunità provinciale e territorio assume uno spessore di tale rilievo da far presupporre che il Costituente abbia voluto far dipendere dalla volontà delle popolazioni locali, non solo i meri mutamenti territoriali, ma addirittura l'evoluzione del tipo di Stato adottato dal testo originario della Costituzione. In altri termini, l'accentuazione del rapporto tra territorio e popolazioni coinvolte nella modifica territoriale attraverso «un privilegio di intangibilità», concernente consistenza territoriale e confini, esclude la possibilità di procedere ad un accorpamento delle singole entità provinciali, secondo un piano di

---

<sup>27</sup>In proposito, ampiamente, M. PEDRAZZA GORLERO – M. NICOLINI, *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2010, 1071.

risoluzione adottato nelle assemblee parlamentari, prescindendo dal complesso *iter* procedimentale che vuole il coinvolgimento degli enti locali interessati. Tale scelta costituzionale è la naturale declinazione del principio autonomistico e «della connessa garanzia riconosciuta agli enti locali»<sup>28</sup>. Anche la Corte Costituzionale<sup>29</sup> ha avuto modo di precisare che il diritto di partecipazione degli enti territoriali costituisce «uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia» e che «trova puntuale espressione negli artt. 132 e 133 della Costituzione, ma è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo V della parte seconda della Costituzione». Come dire che l'idea di un possibile accorpamento fra enti locali risultava "presente" nell'orientamento del Costituente. Parimenti presente nel pensiero del medesimo era, tuttavia, che esso fosse dovuto passare al vaglio della volontà degli enti locali coinvolti e non soltanto della maggioranza parlamentare<sup>30</sup>. Il *Consent* costituisce un limite espresso ed insuperabile all'intervento del Legislatore ordinario. Alla luce di tale ultima considerazione, probabilmente, maggior significato assume la circostanza che il Costituente ha indicato con estrema precisione il tipo di variazione ammissibile, individuando il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province, facendo chiaramente intendere che siffatti procedimenti si sarebbero potuti attivare *esclusivamente a tali fini e non per sopprimere tout court l'ente Provincia*, "snodo" territoriale essenziale collocato tra Stato e Regione, da una parte, e Comune, dall'altro. A maggior conferma di ciò la costituzionalizzazione delle Province è avvenuta, "fotografando" la mappa territoriale «di questi enti così come si erano costituiti nel primo secolo della loro esistenza»<sup>31</sup>, scegliendo, altresì, una configurazione della Provincia, quale ente rappresentativo delle comunità locali, con al vertice un Presidente eletto a suffragio universale e diretto.

L'aver contemplato, infatti, tanto l'adozione di una legge della Repubblica, quanto l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province

---

<sup>28</sup> Così, P. A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto - legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in <http://www.federalismi.it>, 7.

<sup>29</sup> Cfr. Corte Cost. sent. n. 543 del 1989

<sup>30</sup> In questo senso, da ultimo, P. CIARLO, *Sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto - legge 6 luglio 2012, n.95, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135 e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012*, in <http://www.federalismi.it>, in senso analogo M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in <http://www.federalismi.it>, 5 il quale fra l'altro osserva che anche un progetto di riordino complessivo delle circoscrizioni provinciali sarebbe dovuto avvenire non con una legge ordinaria ma con il procedimento di revisione costituzionale, dal momento che l'ipotesi di minore impatto del mutamento di *single* circoscrizioni provinciali e dell'istituzione di nuove Province è disciplinata da una disposizione costituzionale.

<sup>31</sup> Così G. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in <http://www.federalismi.it>, n.17/2009, 3, il quale fa notare come il numero complessivo attuale delle province italiane presenta una significativa analogia numerica con i 100 Dipartimenti francesi.

interessate, espressa mediante referendum, per consentire che le Province (e i Comuni) che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra (art. 132, 2° co.) denota la particolare sottolineatura che il Costituente ha inteso riconoscere al collegamento tra lo "spazio locale", quale luogo espressivo di libertà e sicurezza e comunità di persone che in esso hanno scelto di vivere ed operare. E' possibile, così, desumere da una lettura sistematica delle proposizioni contenute negli articoli 1, 5, 132 e 133 che la decisione circa l'organizzazione territoriale da adottare non può essere sottratta alla preminente volontà popolare, fondandosi essa sul peculiare rapporto tra popolo e territorio, di cui al primo spetta la pienezza della disponibilità. In proposito, l'argomento di maggiore persuasività risiede nelle necessità - come è stato acutamente sottolineato - che gli istituti di democrazia diretta traggono effettività, non tanto dalla "circostanza formale" di una loro previsione nel sistema, quanto, invece, "nel grado qualitativo e l'intensità" rispetto alle manifestazioni di volontà dello Stato apparato. Va, inoltre, osservato che l'opinione volta a dimostrare l'inadeguatezza del procedimento di variazione territoriale, sancito nell'art. 132, 2° comma, che basava il proprio convincimento nel fatto che il "gravosissimo" *iter* finiva per rappresentare in concreto un limite alla ricomposizione territoriale dello Stato, sembra non tener conto del dato più significativo sul quale si fonda l'impianto costituzionale in materia. L'esigenza, certamente presente nel pensiero del Costituente, di conferire un posto di grande rilevanza nel procedimento di variazione territoriale alle popolazioni locali; vale a dire, ai soggetti maggiormente adatti a decidere se le ragioni sottese all'iniziativa siano di tale consistenza da richiedere un mutamento della propria dimensione (e quindi della propria identità territoriale)<sup>32</sup>. La disposizione contenuta nell'art. 132, 2° co. per cui la legge statale può trasferire Province e Comuni dal territorio dell'una a quello di un'altra Regione, "sentiti i Consigli regionali" e previa richiesta degli enti trasferenti, sulla base di un referendum che faccia registrare il consenso delle popolazioni interessate, costituisce la "cifra" dell'autodeterminazione riservata alle popolazioni degli Enti locali, laddove «l'autonomia sembra perdere il carattere di mera articolazione della sovranità, per assumere la funzione di rilegittimazione dal basso (dal luogo del consenso) del potere politico»<sup>33</sup>. In sintesi, il fatto che la valutazione di pervenire o meno ad una modificazione territoriale sia stata rimessa alla volontà espressa dalla maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province

---

<sup>32</sup> Per analoghi spunti di riflessione, si rinvia a F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni nell'attuale situazione costituzionale*, in *Giur. amm.* 1955, 5.; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1961, 607.

<sup>33</sup> In proposito, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le riforme istituzionali per l'alternativa di governo*, in *La Repubblica che non c'è*, a cura di M. PEDRAZZA GORLERO, U. CURI, Milano 1993.



interessate (e del Comune o dei Comuni interessati) trova fondamento nel modo stesso di intendere il territorio per l'ente locale, come "misura spaziale del suo fattore di coesione" e "proiezione spaziale" dei suoi interessi<sup>34</sup>.

Il senso della disposizione appare evidente se la si interpreta in prospettiva del differente valore che il territorio aveva assunto nel percorso di elaborazione della Legge fondamentale sfociato, tra l'altro, tanto nella proclamazione dell'appartenenza al popolo della sovranità, quanto in quella del pluralismo dei livelli di governo. Siffatti procedimenti di variazione territoriale, d'altra parte, sembrano, per molti versi, tradurre la tendenza del moderno costituzionalismo caratterizzata dal passaggio da una visione del potere autoritativo, accentrato e centralizzato, alla differente prospettiva in cui il potere statale viene suddiviso, oltre che in maniera, per così dire, orizzontale, secondo lo schema classico della ripartizione tra legislativo, esecutivo e giudiziario, anche rispetto ad articolazione spaziale e territoriale. La comprensione del fenomeno, del resto, non è slegata dal progressivo affermarsi - anche a seguito della novella costituzionale del 2001 - di un modello federativo, quale declinazione dell'esigenza di temperare la concentrazione del potere politico a livello dello Stato centrale, attraverso forme territoriali di divisione del potere politico sulla base di quanto disposto dalla Costituzione repubblicana. In tale scenario «la partecipazione delle popolazioni interessate tende, ormai, a configurarsi come un autentico principio generale»<sup>35</sup>.

Analoghe considerazioni volgono a proposito della disposizione contenuta nell'art. 133 della Costituzione, essa nella parte in cui stabilisce la procedura per la modificazione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province, nell'ambito di una Regione, costituisce un autentico profilo di garanzia costituzionale delle Province. La legge delle Camere, chiamata a disporre la modificazione delle circoscrizioni provinciali, viene fatta rientrare, dalla migliore dottrina costituzionalistica<sup>36</sup>, nell'alveo delle "leggi rinforzate", essendo l'iniziativa della stessa riservata ai Comuni. Si tratta come è stato da recente affermato «di una condizione di ampio favore per le comunità locali»<sup>37</sup>: soltanto su impulso dei Comuni è possibile procedere a modificare l'assetto delle Province «così come recepito al

---

<sup>34</sup> Al riguardo, merita di essere ricordata la sent. n. 334 del 2004 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 42, c. 2, l. n. 352 del 1970 laddove l'onerosità del procedimento previsto risulta lesivo del «diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale la cui garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001». Infatti - osserva la Corte - l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati", utilizzata nel nuovo art. 132, secondo comma, "inequivocabilmente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco - aggregazione".

<sup>35</sup> Testualmente, A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, cit.

<sup>36</sup> Cfr. L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1989, *passim*, ma in special modo p. 174.

<sup>37</sup> Così, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia*, cit., 7.

momento della entrata in vigore della Costituzione». Il Testo Unico degli Enti locali (art. 21, al 3° comma, lettera d) provvede ad integrare il precetto costituzionale appena richiamato, indicando criteri e indirizzi per l'esercizio dell'iniziativa comunale. In particolare, tale iniziativa deve conseguire l'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, l'adesione di ciascun Comune deve essere deliberata dal consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi componenti<sup>38</sup>.

Alla luce della disciplina legislativa fin qui delineata, occorre chiedersi se sia da considerare in contrasto con la Costituzione una legge di modifica delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove Province promulgata in carenza del requisito necessario dell'iniziativa dei Comuni. Orbene, sulla scorta di una interpretazione corretta di quanto disposto nell'art. 133 si deve ritenere illegittima la disposizione contenuta nell'art. 15 del D.l. 13 Agosto 2011, n. 138, (c.d. Manovra di Ferragosto), poi immediatamente abbandonata, laddove prevedeva la soppressione delle Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti e la cui superficie complessiva fosse inferiore a 3.000 chilometri quadrati. Ulteriormente, veniva previsto che i Comuni del territorio delle circoscrizioni delle Province soppresse «esercitano l'iniziativa di cui all'art. 133 della Costituzione al fine di essere aggregati ad un'altra Provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale». Secondo la discutibile interpretazione proposta allora dall'Esecutivo, l'iniziativa dei Comuni interessati viene riferita alla richiesta di essere aggregati ad altra Provincia, escludendo che essa fosse necessaria ai fini della validità della legge di soppressione delle Province. Si tratta, come è facile osservare, di una lettura della previsione costituzionale estremamente fragile che sembra tradirne la formulazione letterale ma, soprattutto, la *ratio*, che ha inteso affidare ai Comuni, ricompresi nel territorio di ciascuna Provincia, le sorti della stessa. A ben vedere, la Costituzione attribuisce alle Province la dimensione di enti dotati di autonomia, con propri statuti, poteri e funzioni (art. 114, 2° co.), ed in virtù di ciò, assegna alla iniziativa dei Comuni, in rappresentanza delle popolazioni interessate, la possibilità di addivenire ad un diverso assetto organizzativo, con la forte sottolineatura del rapporto tra popolazione provinciale e territorio. L'art. 133 pone in risalto la "misura spaziale" degli interessi delle collettività organizzate su un determinato ambito territoriale, lasciando con chiarezza

---

<sup>38</sup> Spetta alle Province preesistenti garantire alle nuove, in proporzione al territorio e alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguate. 'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici. L'art. 21 del Tuel stabilisce, infine, che le Regioni emanano norme volte a promuovere e coordinare le iniziative dei Comuni dirette alla revisione delle circoscrizioni provinciali ed alla istituzioni delle nuove province.

intravedere che la sede "fisica" di una collettività territorialmente organizzata in ambito provinciale e le trasformazioni che, nel tempo, possono indurre alla modifica del suo originario assetto territoriale costituiscono diritto fondamentale della comunità sociale che in quei luoghi trascorre stabilmente la propria esistenza<sup>39</sup>. L'origine storica della norma offre ulteriori spunti di riflessione, sol che si rifletta sulla circostanza che essa risale all'Ottocento, quale riprova del rilievo politico istituzionale che il tema concernente le variazioni territoriali degli Enti Locali ha occupato, anche in epoche risalenti. Lo Statuto Albertino riservava una puntuale disposizione alle Province, stabilendo che «le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni sono regolate dalle leggi». Mentre la Costituzione del Regno delle Due Sicilie, di poco precedente<sup>40</sup>, disponeva all'art. 2 che «la circoscrizione territoriale del reame rimane qual trovasi attualmente stabilita; e non potrà in seguito apportar visi alcun cangiamento se non in forza di una legge». L'interesse che - già da allora - l'argomento rivestiva, tanto da trovare specifica disciplina all'interno di un documento costituzionale, va compreso alla luce dell'opinione dei costituzionalisti del tempo, secondo cui «le circoscrizioni dei comuni e delle province hanno numerose influenze sull'esercizio dei doveri e sull'esperimento dei diritti dei cittadini» ed in virtù di ciò le leggi che, in qualche misura, interferiscono con le garanzie del cittadino devono avvenire «sotto il controllo vigile dell'opinione pubblica e con la partecipazione diretta dei rappresentanti del popolo»<sup>41</sup>.

Il procedimento delineato nell'art. 133, 1° co., sulla falsariga della disposizione statutaria, conferma la rilevanza costituzionale del rapporto tra territorio e Provincia e, allo stesso tempo, ribadisce che «l'autonomia riconosciuta dall'art. 5 si atteggia come autonomia di ciascuna comunità locale rispetto a tutte le più ampie comunità in cui è compresa»<sup>42</sup>. In definitiva, quella attribuita ai Comuni dall'art. 133, 1° co. rappresenta una forma riservata e del tutto anomala di iniziativa legislativa, "indispensabile momento ulteriore" dell'*iter* formativo di leggi aventi ad oggetto il mutamento di circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove Province, «sicché, la legge statale modificativa di una circoscrizione provinciale, che fosse approvata senza aver comunque rispettato le specifiche indicazioni costituzionali, sarebbe

---

<sup>39</sup> E' stato esattamente osservato (S. MANGIAMELI, *Il livello provinciale nell'ordinamento italiano e la comparazione con le forme di governo intermedio di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*, in <http://www.upinet.it>) come «la visione che ritiene svalutare il livello provinciale è priva di fondamento storico e, in quanto tale, errata, dal momento che (...) non terrebbe conto del modo in cui il territorio medesimo richiede di essere governato».

<sup>40</sup> La cui entrata in vigore risale al 10 febbraio del 1848.

<sup>41</sup> Cfr. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, 596 - 597.

<sup>42</sup> V. E. ROTELLI, *Commento sub art. 133 della Costituzione in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA.

certamente invalida e dunque annullabile»<sup>43</sup>. Si tratta - come già anticipato - di una fattispecie costituzionale riconducibile ad un tipo di potestà legislativa statale definita "rinforzata" in ragione del fatto che presenta alcuni «adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento»<sup>44</sup>, il cui tratto distintivo risiede nella circostanza di essere imposta direttamente dalla Costituzione.

La prova dell'esattezza di tale affermazione sta nel fatto che se il Costituente non avesse avvertito il profondo legame tra popolazione provinciale e suo territorio, avrebbe potuto scegliere strade alternative<sup>45</sup>, ben potendo prevedere, ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e dell'istituzione di nuove Province l'intervento esclusivo del legislatore ordinario. Viceversa, l'idea che emerge nitidamente dalla Testo fondamentale è che "abolire le Province non è possibile con un tratto di penna, ma nemmeno con una semplice legge ordinaria"<sup>46</sup>

## **5. La disciplina sul riordino delle Province contenuta nell'art. 17 della l. n. 135 del 2012.**

Da recente, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto n. 135 del 2012), sulla c.d. *Spending – review*. Il provvedimento, contenente «disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica ad invarianza dei servizi ai cittadini», prevede un nuovo meccanismo di accorpamento – riduzione delle Province, che pare una molto discutibile "rielaborazione" di quello descritto nell'art. 133, 1° comma della Costituzione. Ed invero, gli accorpamenti delle Province nelle Regioni a statuto ordinario<sup>47</sup> dovranno avvenire tenendo conto di parametri relativi sia alla dimensione territoriale che alla popolazione residente in ciascuna Provincia<sup>48</sup>. Siffatti criteri, adottati dal Consiglio dei Ministri con deliberazione del 20 luglio 2012, devono essere trasmessi ai Consigli delle Autonomie locali di ciascuna regione ordinaria. I

<sup>43</sup> Si esprime in questi termini L. PALADIN, *Lezioni di diritto*, cit., Padova 1989, 174 - 175.

<sup>44</sup> Sul punto, Corte Cost. sent. n. 374 del 1994.

<sup>45</sup> Anzi, talune proposte di modifica dell'art. 133, 1° co. erano orientate a rafforzare l'intervento delle popolazioni interessate, con l'introduzione di una norma dal seguente tenore: «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Regione, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali».

<sup>46</sup> Così, B. CARAVITA, *Abolizione o razionalizzazione delle Province?*, in *federalismi.it* (20 settembre 2006)

<sup>47</sup> Con riferimento, alle regioni speciali l'art. 17, comma 5° del decreto dispone che esse adeguano i loro statuti, entro il termine di sei mesi, a tali disposizioni che costituiscono «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

<sup>48</sup> La riforma degli Enti provinciali stabilita dalla spending review prevede l'accorpamento delle Province per quei territori che contano meno di 350 mila abitanti o che sono caratterizzate da un'estensione inferiore ai 2500 km quadrati. Il 31 ottobre 2012 il Governo ha approvato il decreto legge con cui, in seguito agli accorpamenti, le province delle Regioni ordinarie si riducono a 51. Dal 1 gennaio 2013 si prevede la soppressione delle Giunte e il presidente potrà delegare l'esercizio di funzioni a non più di tre consiglieri.

CAL deliberano un piano di riduzioni relativo alle province ubicate sul territorio della rispettiva regione. I piani dei CAL sono inviati al Governo che acquisisce il parere di ciascuna regione interessata. Nel caso di inerzia regionale è assunto il parere della Conferenza Unificata.

L'aspetto di maggiore perplessità riguarda la totale assenza della "iniziativa dei Comuni". Non si contempla che l'ipotesi di riordino debba essere avviata su impulso delle amministrazioni comunali interessate. La procedura descritta dall'art. 17 della l. n.135 del 2012, non prevede la partecipazione "dal basso" dei territori interessati, come invece impone l'art. 133 della Costituzione. Infatti, la proposta dei Consigli delle Autonomie locali non può essere assimilata alla "iniziativa dei Comuni", secondo quanto prescritto dall'art. 133. In primo luogo, si tratta di un organismo a "composizione mista", formato dai rappresentanti di tutti gli enti locali, presenti nella Regione<sup>49</sup>. In secondo luogo, l'iniziativa non è libera, bensì vincolata, così in mancanza il procedimento prevede, comunque, l'obbligo della Regione di formulare una ipotesi di riordino.

Secondo un orientamento<sup>50</sup> la norma di legge compie, sotto questo profilo, «un vero e proprio coinvolgimento della logica di fondo della previsione costituzionale». Il ricorso a tale inedito procedimento non troverebbe giustificazione, neanche al cospetto di una razionalizzazione generale degli enti regionali, in considerazione della circostanza che la Corte Costituzionale si è espressa nel senso della inderogabilità dei requisiti richiesti dall'art. 133, anche in presenza di un «complessivo riaggiustamento territoriale» che, in sostanza, coinvolge più enti locali<sup>51</sup>. Siffatto iter argomentativo conduce a ritenere il procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali, sia pure generalizzato, previsto dal richiamato art. 17, in evidente contrasto con il parametro costituzionale costituito dall'art. 133 Cost. A differente soluzione giunge una tesi più sfumata secondo la quale il procedimento contenuto nell'art. 133 non si adatterebbe ad un disegno generale di riordino dei territori provinciali. In quanto farebbe difetto la identificazione tra le due fattispecie: quella dell' art. 133, preordinata a procedure singole e

---

<sup>49</sup> A maggiore riprova del fatto che il requisito richiesto dall'art. 133 non è stato rispettato l'art. 17, co. 3° prevede che, in assenza dei Cal, l'ipotesi di riordino possa essere formulata dall'"organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali", quest'ultimo prevede rappresentanti della Regione e delle diverse categorie di Enti locali. Nella Regione Basilicata, ad esempio, tale organo è composto dal Presidente della Regione, dai Presidenti di Anci, Upi, Uncem e dal Presidente dell'Associazione degli amministratori locali, cfr. P. CIARLO, *"Sul riordino delle Province"*, cit.,4.

<sup>50</sup> Così, P. A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione*, cit., 14, secondo cui il Governo «ha, in perfetta solitudine, deliberato un trattamento del tutto difforme e più favorevole per alcune province in ragione della relativa posizione geografica, come ad esempio avviene per quelle che sono capoluogo di Regione, o per quelle confinanti solo con province di Regioni diverse da quella di appartenenza, nonché con province soppresse al fine dell'istituzione delle città metropolitane».

<sup>51</sup> Corte Cost. sent. n. 94 del 2000

puntuali, l'altra, contenuta nell'art. 17 della l. n. 135 /2012, di riordino generale delle circoscrizioni provinciali. Ora nel silenzio del Costituente, che non avrebbe contemplato ipotesi di revisioni complessive delle circoscrizioni provinciali<sup>52</sup>, non sembrerebbe ragionevole negare al legislatore statale il potere di una ridefinizione delle circoscrizioni territoriali che prescindano dall'iniziativa dei Comuni interessati. Tale ultima prospettazione, tuttavia, sembra trascurare la circostanza che, in ogni caso, la partecipazione delle comunità locali interessate da modifiche, che toccano direttamente il loro ambito spaziale<sup>53</sup>, costituisce un tratto costante ed ineliminabile presente, non soltanto, nella Costituzione italiana. Resta, semmai, da capire se in un periodo di crisi economica ed istituzionale, tanto grave per il Paese, persino ai diritti di partecipazione dei territori possa essere richiesto di fare un passo indietro.

---

<sup>52</sup> L'opinione è di 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 <http://www.federalismi.it>, 12.

<sup>53</sup> Anche la disposizione contenuta nell'art. 5 del CEAL, nella parte in cui "per tutte le modifiche dei limiti territoriali locali, le collettività locali interessate dovranno essere consultate anticipatamente, eventualmente per mezzo di referendum laddove la legislazione lo consente" pare richiedere, per la legittimità di decisioni degli Stati membri di eliminare o ridimensionare gli enti locali intermedi, il coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, con referendum popolari, sulla falsariga di quanto avvenuto nella Regione Sardegna il 6 maggio 2012. In proposito, cfr., G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea delle Autonomie locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).