

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

RIORDINO DEI LIVELLI ISTITUZIONALI SUB-STATALI: PROVINCE
E REGIONI, PREVISTI IN PARTICOLARE DAI DECRETI LEGGE
138/2011, 201/2011, 95/2012 E 174/2012.
APPROFONDIMENTI SULLE SENTENZE DELLA CORTE
COSTITUZIONALE RELATIVE AI MEDESIMI DECRETI

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

PREMESSA

Sono trascorsi meno di due mesi da quando nell'incontro dello scorso Osservatorio (27 settembre 2012) mi fu affidato lo svolgimento del tema. Da quella data sono intervenuti atti e fatti molto importanti per la definizione prima del titolo della Relazione nel quale ho ritenuto infatti che dovessi richiamare anche il **decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174**, che nel frattempo era entrato in vigore e successivamente, nel predisporre la relazione medesima, ho dovuto **da una parte prendere atto che in data 6 novembre – data in cui si sarebbe dovuta tenere l'udienza per decidere sui ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Lazio; Campania; Molise; Valle d'Aosta e Sardegna contro il riordino delle Province previsto dal decreto- legge n. 201 del 6 dicembre 2011, c.d. "Salva Italia" - sul sito della Corte costituzionale ho invece rinvenuto il seguente avviso:**

" Il sig. Presidente, con decreto del 5 novembre 2012, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo delle cause iscritte ai nn. da 1 a 9 del ruolo dell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 (ric.18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47, e 50/2012, rel. Silvestri), e dall'altro prendere in esame

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

l'approvazione di un ulteriore decreto-legge concernente, in particolare le Province e le Città metropolitane, esattamente il **decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188** – entrato in vigore il 7 novembre. Il Consiglio dei Ministri ha inoltre approvato nel medesimo periodo un disegno di legge costituzionale che ha iniziato il suo *iter* parlamentare il **15 ottobre 2012** (atto n. 3520) concernente la *“revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale”*.

Devo infine rappresentare che analoga situazione di rinvio del giudizio, come per l'articolo 23 del dl “Salva Italia” sopra riferito, si era già presentata con l'Ordinanza 227/2012, con riferimento ai **ricorsi presentati da dieci Regioni avverso l'articolo 16 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138**, in quanto la Corte non essendo ancora intervenuta sua decisione ed essendo stato emanato il **decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012** – convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 – che ha modificato buona parte delle disposizioni che erano state impugnate, **ha ordinato il rinvio dei relativi giudizi a nuovo ruolo** allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche apportate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

Questa lunga premessa è per dire che **nel mentre preparavo la relazione sono intervenuti due decreti legge** (il 174 e il 188) entrambi in corso di conversione – e il primo ha nel frattempo subito profonde modifiche in sede di conversione da parte della Camera dei Deputati – **e nessun pronunciamento della Corte in ordine alle Province** che avrebbe potuto iniziare a fare chiarezza su tutta questa materia. Con riferimento alle Regioni è intervenuta invece, lo scorso luglio, la Sentenza n. 198 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha deciso sull'articolo 14, commi 1 e 2 del decreto legge 13 agosto 2011 , n.138 – convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2012, n. 148.

Come conseguenza mi potrò limitare a rappresentare solo alcuni aspetti che si ricavano dalle linee di politica legislativa del governo inerenti i temi di riordino istituzionale concernenti le Province e per alcuni profili, anche le Regioni, avendo consapevolezza che **tutta la materia è come un "grande cantiere aperto"** e che solo a seguito di un qualche consolidamento delle norme, anche a Costituzione invariata, ma a seguito **dei pronunciamenti della Corte**, fin qui rinviati, sarà possibile cogliere l'attuazione che viene data in questa sedicesima Legislatura dell'articolo 5 della Costituzione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

LE “NUOVE” PROVINCE:ORGANI E FUNZIONI

Numerosi sono stati gli interventi normativi che negli ultimi anni hanno interessato il sistema del governo locale ed in particolare l'istituzione Provincia. Molti di essi, a partire in particolare dal 2008, hanno riguardato anche singole norme e sono stati apportati soprattutto con le leggi finanziarie mentre altri di più ampio respiro sono stati finalizzati a dare attuazione a una specifica norma costituzionale (l'articolo 119) che intendeva realizzare un obiettivo politico-istituzionale quale quello contenuto nella legge delega n. 42 del 2009, la c.d. “legge sul federalismo fiscale”.

A partire, poi, dal 2010, **la crisi economica e finanziaria ha costituito certamente la causa e la giustificazione principale dei suddetti interventi legislativi, ma ad essa si è affiancata anche un'altra spinta, legata alla contestazione dei costi della politica che sempre più ha avuto spazio nel nostro Paese.** I continui interventi e la ripetuta riscrittura delle regole ha reso costantemente incerto il sistema. Su questo sistema già molto stressato dalle

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

numerose modifiche succedutesi è intervenuto **l'articolo 23 del decreto legge 201 del 2011 - convertito nella legge 132, i cui ricorsi, come ricordato, sono tuttora pendenti davanti alla Corte.**

Questa disposizione - commi da 14 a 22 – ha operato un **intervento radicale sulle Province, ridefinendo e riducendo gli organi di governo a due e svuotando l'ente di quasi di tutte le funzioni.**

Inoltre il **numero di consiglieri provinciali viene notevolmente ridotto (dieci)** ed è lo stesso per tutte le province, indipendentemente, cioè, dalla loro dimensione demografica mentre **il sistema di elezione previsto è di secondo grado, con l'elettorato attivo riservato agli organi elettivi dei Comuni,** rinviando ad altra legge statale di definire il sistema elettorale.¹

Con questo decreto-legge le uniche funzioni che vengono riconosciute alle Province sono quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni, mentre è previsto che tutte le altre funzioni siano trasferite ai Comuni salvo quelle che ogni singola Regione, nell'ambito delle materie di sua competenza, riconduca in capo a se stessa per assicurarne l'esercizio unitario. **Un intervento normativo che ha cambiato il modello di Provincia** per come si è andato via

¹Il disegno di legge presentato dal Governo è all'attenzione della Camera dei deputati (Atto Camera n.5210)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

via configurando nel nostro ordinamento a partire dall'Unità d'Italia fino a tutto il 2011, trasformandolo in un ente di raccordo tra Stato e Regioni da una parte e Comuni dall'altra, **senza però intervenire a modificare il quadro costituzionale** dal quale discendeva il precedente modello, in particolare dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Dopo soli pochi mesi il Governo è tornato nuovamente a modificare la materia con il decreto-legge n. 95 del 2012. Gli articoli 17, 18 e 19 contengono, da una parte un intervento di "riordino territoriale" delle Province ma anche una attuazione dell'articolo 114 e dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. **Un intervento, che per quanto concerne le Province, è ragionevole pensare essere intervenuto per correggere alcuni degli aspetti della normativa contenuta nell'articolo 23 di maggiore criticità costituzionale, che era stato oggetto dei ricorsi regionali.**

L'articolo 17 opera, come già detto, un **sostanziale riordino delle Province, del loro numero, dei loro organi e delle loro funzioni** mentre l'articolo 18 procede a istituire le città metropolitane e l'articolo 19 tratta delle funzioni fondamentali dei comuni e delle loro forme associative.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

Il riordino territoriale delle Province delineato nel decreto-legge 95, deve attuarsi secondo criteri e procedure da definirsi con deliberazione del Consiglio dei ministri – deliberazione che è stata adottata il 20 luglio 2012- e sulla base della quale le Province da riordinare devono avere almeno 350 mila abitanti e un territorio non inferiore a 2500 km quadrati. L'articolo 17 del decreto 95 individua, poi, alcune deroghe ai suddetti criteri e disciplina la procedura per pervenire alla proposta che le Regioni devono formulare al Governo entro un termine perentorio. La norma prevede che in ogni caso il Governo possa intervenire con un **atto legislativo a riordinare le province anche in assenza di proposte regionali salvo, in questo caso la necessità dell'acquisizione, per queste ultime, del parere da esprimersi in sede di Conferenza unificata. Infine il Parlamento provvede a istituire le nuove Province riordinate.**

Non ci si può non chiedere, nonostante l'esplicito riferimento - nel decreto - al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei e anche tenendo conto del Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione europea e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*) se lo strumento del decreto-legge, usato più volte dal Governo, sia lo strumento idoneo a riordinare le

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

Province italiane quando il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione contiene una esplicita riserva di legge - "legge della Repubblica"- per l'istituzione di una sola provincia o addirittura per il mutamento della circoscrizione provinciale nell'ambito di una stessa Regione così come bisogna chiedersi se la legge di conversione del decreto una volta intervenuta superi il vizio della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, eventualmente presenti nel decreto, o se invece essi si trasferiscano alla legge di conversione nel caso di loro "*evidente mancanza*" (cfr. sent. Corte costituzionale n.29 del 1995, n.171 del 2007 e n. 128 del 2008). **Gli aspetti ordinamentali, com'è noto, sono stati di norma sottratti alla decreti-legge in quanto carenti sotto il profilo della necessità e dell'urgenza.**

Altro aspetto problematico è se una **deliberazione del Consiglio dei ministri**, benché prevista in una fonte legislativa, **possa contenere un parametro dimensionale** particolarmente importante qual'è la popolazione (350 mila abitanti), **difforme da quello contenuto, invece, in una norma di legge** (cfr l'articolo 21, comma 3, lett.e) del T.U. degli enti locali – "*di norma non inferiore a 200 mila abitanti* ") e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

senza, in alcun modo, intervenire ad armonizzare le due diverse disposizioni.

Quest'ultimo dubbio è di un qualche rilievo se lo stesso Governo con il **decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188** nel mentre individua le Province riordinate, **interviene proprio ad abrogare la lettera e) del comma 3 dell'articolo 21 del decreto legislativo 267/2000**, non solo, **ma procede a richiamare in legge la deliberazione del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, quasi per operare una sorta di “legificazione”** della stessa, ovvero, per usare le parole del Ministro per la Semplificazione, intervenuto il 15 novembre 2012 in Commissione Affari costituzionali del Senato: *“il decreto-legge recepisce e quindi riconduce a rango legislativo, la delibera del Consiglio dei ministri sui requisiti demografici e territoriali”*.

Si potrebbe pertanto concludere che il procedimento di riordino delle Province è stato fatto sulla base di un atto (deliberazione) che non era idoneo a modificare una norma legislativa e che l'eventuale “rango legislativo” della deliberazione attraverso il suo esplicito richiamo nell'articolo 1 del decreto-legge 188 non può che operare dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge 188 (7 novembre 2012) e non dal 24 luglio 2012

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

data in cui la deliberazione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (GU. n.171).

Per quanto riguarda **gli organi delle nuove province** riordinate, l'articolo 17 **non innova nulla rispetto** all'articolo 23 del decreto-legge 201 di cui restano pertanto in vigore i commi 15,16 e 17.

Rispetto all'articolo 23 cambiano invece le funzioni che spettano alle Province. Oltre a quelle di indirizzo e coordinamento sull'attività dei Comuni, da definire secondo modalità stabilite in legge, **vengono definite, infatti, le funzioni fondamentali della Provincia ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. p) Cost.** Esse sono prevalentemente a carattere programmatico ma anche a carattere gestionale. Riguardano **i settori della pianificazione territoriale, ambientale, servizi di trasporto in ambito provinciale, costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali, regolazione della circolazione stradale relativa, programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia delle scuole di secondo grado.** In capo alle Province vengono quindi ricollocate **funzioni gestionali**, sia pure limitate a due grandi tipi di infrastrutture, le strade provinciali e gli edifici scolastici delle scuole di secondo grado, **funzioni tra le più significative esercitate già oggi**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

dalle Province. Ci sono poi tutte le funzioni attualmente esercitate dalle Province in materie di competenza regionale per le quali non è ancora chiaro se debbano essere tutte trasferite ai Comuni o essere assunte dalla Regione ovvero possano anche restare in capo alle Province ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, soprattutto se connesse a quelle fondamentali individuate dallo Stato. L'aspetto delle funzioni è stato riaffrontato dal decreto legge 188/2012.

Questo decreto oltre a riordinare le Province ha infatti inserito nell'articolo 17 del decreto-legge 95 il comma 10bis il quale stabilisce che nelle materie concorrenti o residuali regionali, le Regioni con proprie leggi trasferiscono ai Comuni le funzioni già esercitate dalle Province . Non è però più previsto un termine per l'approvazione di tali leggi né ci sono conseguentemente poteri sostitutivi, ma anzi si afferma che “ *nelle more le funzioni restano conferite alle Province*”. Non essendo, però intervenuta una abrogazione espressa del comma 18 dell'articolo 23 del decreto-legge 201/2011 non si sa se permane il termine del 31 dicembre. 2012 per l'emanazione delle leggi regionale che ricollocano le funzioni amministrative, e se permane, altresì l'ipotesi dell'intervento sostitutivo dello Stato con propria legge. Anche in

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

questo caso, come si evince, le due norme non sono state raccordate.

Va poi evidenziato che **Il cambiamento nella individuazione delle funzioni fondamentali delle Province non ha portato però**, come già anticipato, **a rivedere gli organi delle stesse** e anche questo potrebbe essere un limite del riassetto, come si può evincere anche dall'audizione del 26 settembre 2012 nella Commissione Affari costituzionali della Camera del Ministro per la funzione pubblica e semplificazione “La giunta è stata soppressa per diversi motivi, uno dei quali, anche se non credo che ci sia una stretta correlazione sui due aspetti, è il fatto che in tale decreto (il 201) le funzioni delle province venivano limitate a una funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni comunali.”

La previsione dell'atto legislativo di iniziativa governativa contenuta dall'articolo 17 del decreto-legge 95/2012 è stato ancora una volta ritenuto essere un decreto-legge. Il sopra richiamato decreto 188/2012 (pubblicato nella G.U. n. 259 del 6.11.2012 e il cui termine per la conversione scade il 5 gennaio 2013.) intervenuto per riordinare le Province, ancora una volta motiva la straordinaria necessità ed urgenza *dalla necessità di contenimento*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

della spesa pubblica e del processo di razionalizzazione della pubblica amministrazione (omissis) e anche al fine di ottemperare a quanto previsto dagli impegni assunti in sede europea, il cui rispetto è indispensabile, nell'attuale quadro di contenimento della spesa pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita.

In merito alla legittimità dell'uso allo strumento decreto-legge in materia ordinamentale, anche con riferimento al precedente decreto n. 95 impugnato dalle Regioni Lombardia e Campania, occorrerà attendere che si pronunci la Corte non tralasciando, peraltro, che solo alcuni aspetti (quali il venir meno delle Giunte) decorrono dal 1 gennaio 2013 mentre le nuove Province riordinate nel numero e negli organi è previsto che nascano solo a partire dal 1 gennaio 2014.

Riguardo poi al contenuto del riordino operato dal medesimo decreto segnalo un ulteriore profilo sostanziale problematico che si evince dal medesimo decreto. **Esso contiene infatti una deroga per le Province non in possesso dei requisiti già previsti, ma il cui territorio è integralmente montano (Belluno e Sondrio) deroga questa non contemplata dall'articolo 17 del decreto-legge 95/2012.**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

Ci sono altri profili problematici, di natura formale ma contenenti possibili riflessi sostanziali: il primo è la mancata preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata, previsto dall'articolo 17 sicuramente come strumento di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, mentre il secondo è che non si rinvengono nelle premesse del decreto 188/2012 - che ha in ordine al riordino delle Province un contenuto certamente provvedimentale – le motivazioni di non accoglimento di talune proposte Regionali, che invece, ad avviso di chi scrive, dovrebbero essere presenti, al fine di consentire al Legislatore in sede di conversione una propria autonoma valutazione sulle medesime proposte non accolte e legiferare anche in modo difforme dalla proposta governativa (con riferimento alla istituzione della Provincia di Lodi, la Corte costituzionale ha ritenuto che la potestà decisionale del Parlamento sia piena, non vincolata cioè dalle proposte e dai pareri delle fasi precedenti - cfr sent.. n. 347/1994). Infatti solo la legge della Repubblica è idonea a riordinare “definitivamente” le Province e tale legge, così come oggi avverso anche il decreto-legge 188/2012, le Regioni possono promuovere ricorso davanti alla Corte, e il controllo di costituzionalità della Corte, nei casi di non

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

accoglimento delle proposte formulate dalle Regioni potrà essere particolarmente incisivo in punto di ragionevolezza.

Si rappresenta poi che il presente scritto si è limitato ad affrontare solo alcuni profili istituzionali ma molto complessi sono anche quelli organizzativi e delle risorse finanziarie, umane e strumentale connessi al riordino delle funzioni provinciali, così come molto delicato è il tema del riordino delle strutture dello Stato presenti in ambito provinciale.

Ad ogni buon conto provo a formulare una breve riflessione conclusiva, se così si può dire, considerato il contesto non definito. Si può condividere che esiste una esigenza di riassetto dei livelli di Governo in cui si articola la Repubblica e, in particolare, di riordino delle Province, e tuttavia una serie di interventi affrettati e densi di dubbi di legittimità costituzionale, come ho provato a rappresentare, non possono rappresentare il percorso migliore per pervenire agli obiettivi dichiarati dal Governo, interventi che non è certo che raggiungano i suddetti obiettivi e che invece hanno "terremotato" un livello istituzionale che ha copertura costituzionale²

²La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. " Art 114 Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

Rappresento, infatti, che ad oggi, dall'esame dei resoconti delle prime sedute della Commissione Affari costituzionale del Senato (ed in particolare quella del 15 novembre) il decreto-legge n.188/2012 sembra avere un percorso difficile che potrebbe portare addirittura alla sua non conversione.

E' infine ragionevole prevedere che lo stesso sarà impugnato da molte Regioni davanti alla Corte costituzionale e tutta la materia resterà *sub iudice* fino a quando la stessa Corte non si pronuncerà, e i motivi per ricorrere, come abbiamo visto, sono molteplici.

Invece, più correttamente il **percorso di riassetto e riordino dei livelli istituzionali sarebbe dovuto essere - e forse dovrà essere - quello che iniziava con la modifica delle norme costituzionali: percorso che può apparire più lungo ma di certo più spedito.**

REGIONI: REVISIONE DELLA COMPOSIZIONE NUMERICA E DELLE PREROGATIVE DEGLI ORGANI

Dopo le modifiche del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, intervenute alla fine degli anni duemila, e le prime leggi di attuazione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

dello stesso Titolo V, quali le c. d. “legge La Loggia” e “legge Buttiglione” nel 2005 **interviene la legge costituzionale contenente “Modifiche alla Parte II della Costituzione “ pubblicata nella G.U. 18 novembre 2005, che fu respinta dal referendum del 26 giugno 2006, successivamente varie sono state le proposte di modifica del Titolo V, ma anche della più ampia Parte II della Costituzione, che sono state presentate, ma nessuna è stata approvata se si esclude la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato gli articoli 117 e 119, congiuntamente agli articoli 81 e 97, in seguito al c.d. *Fiscal Compact*, modifiche che si applicheranno a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.**

E' dello scorso mese la **presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge costituzionale che ha iniziato il suo iter parlamentare il 15 ottobre 2012 (Atto n. 3520)** ma i tempi residui di durata della presente Legislatura non sembrano sufficienti per l'iter di approvazione dello stesso e in ogni caso **lo stesso interviene esclusivamente sulle norme del Titolo V, sul quale certamente bisognerebbe intervenire per ridurre la conflittualità fra Stato e Regioni in sede di giudizi di costituzionalità, mentre nulla è previsto per porre rimedio al maggiore difetto del nostro regionalismo**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

che è la mancanza, nel nostro ordinamento, di un specifico organo di confronto e mediazione fra esigenze nazionali ed interessi regionali e locali, che possa ridurre, se non addirittura prevenire tanti conflitti. E' appena il caso di ricordare che in tutti i Paesi con forti autonomie territoriali esiste sempre, a livello parlamentare, una Camera in modo o nell'altro rappresentativa delle realtà locali che contribuisce all'approvazione di leggi che contengono un accettabile riparto di competenze fra centro e autonomie territoriali.

Nell'anno 2011 con l'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, ma anche a seguito della spinta proveniente dalla contestazione dei costi della politica che sempre più ha avuto spazio nel nostro Paese, un decreto-legge, il n. 138/2011 è intervenuto in ambiti che sembravano, fino a quel momento di certa riserva di normazione regionale, statutaria o legislativa.

L'articolo 14, comma 1, del D.L. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni, dalla legge 148/2011 contiene una serie di adempimenti per le Regioni finalizzati a *“il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

pubblica.”. Si stabilisce, infatti, che nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, le Regioni debbano adeguare i rispettivi ordinamenti ad una serie di parametri fra i quali, in particolare, il numero dei consiglieri³, il numero degli assessori⁴

Avverso l'articolo 14 è stata promossa da otto Regioni a statuto ordinario: Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia, Calabria, questione di legittimità costituzionale e in data 20 luglio 2012 è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2012 che, con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario ha dichiarato inammissibile, ovvero non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle stesse Regioni con riferimento all'articolo 14, comma 1 del decreto-legge n.138 del 2011.

Successivamente alla presentazione dei ricorsi, il legislatore ha modificato⁵ il primo alinea del suddetto art. 14, comma 1, che nella

³ a) il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;

⁴ b) il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto;

⁵ La modifica è stata introdotta dall'art. 30, comma 5 della legge 183 del 2011.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

sua formulazione originaria prevedeva che le Regioni dovessero adeguare la propria normativa **ai parametri indicati** (ovvero previsione del numero massimo di consiglieri regionali ed assessori; riduzione degli emolumenti percepiti dagli stessi; commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute; passaggio al sistema previdenziale contributivo; istituzione del Collegio dei revisori legali quale organo di vigilanza del Consiglio regionale) *per poter accedere ai benefici, in termini di non applicazione o applicazione parziale del patto di stabilità, attribuiti agli enti più virtuosi dalla normativa vigente.*

Con particolare riferimento alla riduzione del numero massimo dei consiglieri regionali ed assessori nonché al passaggio al sistema previdenziale contributivo per gli stessi, la disposizione in esame prevedeva che le Regioni dovessero provvedere a tale adeguamento **entro sei mesi** dall'entrata in vigore del decreto (cioè entro il 13.02.2012) con efficacia tuttavia dalla prossima legislatura, al fine di poter accedere al meccanismo premiale per il 2012. **Non sussistendo più un collegamento** tra l'adeguamento da parte delle Regioni ai parametri di cui sopra e la collocazione delle medesime nella classe di enti territoriali più virtuosa, si è ritenuto che il termine

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

di sei mesi fosse superato: ciò che, infatti, era restato indispensabile era che le Regioni si adeguassero in tempo utile a che **la riduzione dei consiglieri fosse efficace dalla prima legislatura regionale successiva** a quella della entrata in vigore del decreto stesso (analogamente deve dirsi rispetto alla riduzione degli assessori e al passaggio al sistema previdenziale contributivo).

Tali temi sono divenuti di particolare importanza e attualità con il recente decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) che, nel confermare la necessaria puntuale attuazione da parte delle Regioni di quanto stabilito dall'articolo 14, comma 1 del decreto-legge 138/2011 e prevedendone anche altri, **ha previsto dei rigorosi termini di adeguamento** al cui non rispetto è collegato un doppio binario sanzionatorio nei confronti delle Regioni medesime stabilendo che: 1) a tenore dell'articolo 2, comma 1, lettera a), a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni venga erogata solamente se la regione entro il 30 novembre 2012 ovvero entro sei mesi **(10/04/2013)** dalla data di entrata in

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

vigore dello stesso D.L. 174/2012 qualora occorre procedere a modifiche statutarie, abbia dato applicazione a quanto previsto dallo stesso articolo 14, comma 1, lettere a), b) ed e) del D.L. 138/2011;

2) a tenore dell'articolo 2, comma 5, qualora le regioni non abbiano adeguato i loro ordinamenti entro i termini previsti dai commi 1 e 3 dello stesso articolo 2, alla Regione inadempiente è assegnato un termine di novanta giorni per provvedervi, e il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma della Costituzione.

Si segnala che il decreto-legge 174 - la cui emanazione è stata certamente accelerata dallo scandalo che ha investito la Regione Lazio e sul quale **la Commissione bicamerale sugli affari regionali ha dato parere negativo** - è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 13 novembre e che attualmente (dal 15 novembre) è all'esame del Senato della Repubblica. In sede di conversione sono state apportate dal primo ramo del Parlamento modifiche rilevanti e sono stati spostati in avanti i termini contenuti dall'articolo 2 sopra richiamati, ed esattamente : **il termine del 30 ottobre** per individuare volta a volta la Regione virtuosa, **è stato spostato al 10 dicembre**; **il termine del 30 novembre** per l'approvazione delle diverse leggi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L. 138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	---

regionali e per l'adeguamento agli altri parametri con atti amministrativi è **stato spostato al 23 dicembre** (conseguentemente il termine per effettuare le comunicazioni al Governo, di avvenuto adempimento, risulta spostato al **7 gennaio 2013**) **mentre il termine di sei mesi** per adottare le leggi di modifica statutarie **decorre non più dalla data di entrata in vigore del decreto ma dalla data di entrata in vigore della legge di conversione**. Non si può escludere però che gli stessi termini possano ulteriormente modificati in sede di conversione al Senato.

Il decreto-legge 174 contiene poi, nell'articolo 1, con riferimento all'ordinamento regionale **una serie di disposizioni che introducono il controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti**, richiamando per un verso l'articolo 7, comma 7 della legge 131 del 2003 (legge La Loggia) e dall'altra una serie di articoli della Costituzione, la gran parte dei quali sono stati modificati di recente dalla legge costituzionale n.1/2012 ed esattamente gli articoli 81,97, e 119, ed è **proprio con riferimento all'articolo 1** che la **Commissione bicamerale per gli Affari regionali ha espresso parere contrario**.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 22-23 Novembre 2012 Maria Trani – Regione Umbria – Consiglio regionale Riordino dei livelli istituzionali sub-statali: province e regioni, previsti in particolare dai D.D.L.L.138/2011, 201/2011, 95/2012 e 174/2012. Approfondimenti sulle sentenze della Corte costituzionale relative ai medesimi decreti
---	---	--

L'articolo 1 del decreto-legge 174 prevede varie forme di controllo sugli atti delle Regioni, inclusi i controlli preventivi di legittimità – controlli scomparsi con l'abrogazione nel 2001 dell'articolo 130 della Costituzione - va detto però che il testo approvato dalla Camera ha già apportato rilevanti modifiche e che per un esame compiuto dello stesso articolo, così come di tutto il Decreto, è necessario attendere che lo stesso venga convertito.

Trani Maria

