

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA  
PUGLIA – BARI**

**Ricorso**

**per** il **COMUNE DI BARLETTA**, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avv. Isabella Palmiotti (C.F.  
PLMSLL60E53A669N) e Prof. Avv. Franco Gaetano Scoca (C.F.  
SCCFNC35A07H501S - fax. n. 06/8558370 - PEC:  
[francogaetanoscoca@ordineavvocatiroma.org](mailto:francogaetanoscoca@ordineavvocatiroma.org)), giusta procura a margine del  
presente atto, nonché in forza di determinazione dirigenziale n. 1800 del  
15.09.2010, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del Prof. Avv.  
Raffaele De' Robertis, sito in Bari, alla Via Davanzati n. 33;

**contro** la **Provincia di Barletta-Andria-Trani**, in persona del Presidente  
della Giunta provinciale *pro tempore*;

**per l'annullamento**

- della deliberazione del Consiglio Provinciale n. 10 del 21.5.2010,  
pubblicata all'albo pretorio della Provincia dal 07.06.2010 al 07.07.2010,  
nella parte in cui approva gli artt. 1 e 2 dello Statuto della Provincia di  
Barletta-Andria-Trani con i relativi allegati;
- di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente in quanto lesivo  
degli interessi della ricorrente e nei limiti dei motivi di ricorso, tra i quali,  
senz'altro, le delibere del Consiglio Provinciale n. 6 del 06.05.2010 e n. 9  
del 17.05.2010;

previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della  
questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della L. 11  
giugno 2004, n. 148 per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, comma 2, lett. p),

e comma 6, e 133, comma 1, della Costituzione, e rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale.

### FATTO

La città di Barletta, fin dalle origini, ha dimostrato una spiccata vocazione per l'autonomia amministrativa derivante, presumibilmente, dall'essere stata Capoluogo di distretto nel Regno delle Due Sicilie e, in seguito, Circondario e sottoprefettura nel Regno d'Italia.

L'aspirazione di istituire un'autonoma Provincia e, nello specifico, la VI Provincia pugliese, ha, quindi, trovato il centro motore dell'iniziativa nel Comune di Barletta; ne sono testimoni i numerosi disegni di legge che, negli ultimi cinquant'anni, hanno perseguito l'idea di una provincia con capoluogo Barletta.

Conformemente alla procedura descritta nell'art. 133 della Costituzione, l'iter legislativo fu avviato, alla fine degli anni '80 del secolo scorso, dal comprensorio del Nord Barese, un consorzio istituito nel 1970 e formato da nove comuni.

Sulla base della proposta di istituire la provincia della Valle dell'Ofanto, con capoluogo Barletta, formulata dal Presidente del comprensorio con comunicazione n. 611 del 15 luglio 1988 (**doc. 1**), ben sette dei dodici comuni a cui l'invito di adesione era rivolto (Barletta, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Minervino, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trinitapoli), manifestarono la propria volontà di confluire nella nuova provincia denominata "Valle dell'Ofanto" (deliberazioni consiliari allegate – **doc. 2**).

Su tale progetto, in virtù dell'art. 133 della Costituzione e dell'art. 63, co. 2, della l. n. 142/1990, si pronunciarono favorevolmente anche gli organi regionali: dapprima, sulla base della proposta della Giunta – delibera n. 7264 del 03.12.1990 (**doc. 3**) – con il parere favorevole del Consiglio regionale n. 13 del 12.12.1990 (**doc. 4**); successivamente, con nuova proposta giuntale n. 2568 del 12.06.1991 (**doc. 5**), con il parere favorevole del Consiglio Regionale, deliberazione n. 85 del 03.12.1991 (**doc. 6**).

In tali atti la Regione indicava la città di Barletta come capoluogo della istituenda provincia, delimitandone il territorio nei sette comuni che si erano espressi favorevolmente.

Nonostante ci fossero tutti i presupposti per l'istituzione della nuova provincia, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 142/1990, il procedimento non ebbe l'esito sperato.

Al termine degli anni '90 del secolo scorso, il progetto di una nuova provincia per la Puglia ha ricevuto nuovo impulso da parte dei sindaci di 12 comuni che, con la dichiarazione di intenti sottoscritta a Barletta il 3 settembre 1999 (**doc. 7**), si sono impegnati a portare a conclusione il processo di realizzazione del nuovo soggetto territoriale.

A tale intesa seguirono una nuova serie di deliberazioni dei consigli di alcuni dei 12 comuni che, sostanzialmente, confermarono la volontà di adesione già manifestata in precedenza (ai sette comuni già pronunciatisi si aggiunsero Trani, Bisceglie e Andria – deliberazioni consiliari 1999/2000 – **doc. 8**).

Elemento comune di tutti i progetti in questione era di certo la volontà di sottrarsi alla comprensione nell'area metropolitana di Bari (da istituirsi in

forza della legge n. 265/1999), contro la quale si pronunciarono espressamente i consigli comunali di Andria, Barletta, Bisceglie, Trani e Trinitapoli.

Le nuove spinte locali confluirono, poi, in diversi disegni di legge.

Tra questi, i disegni di legge n. 4959/1998 (sette comuni), n. 7299/2000 (dodici comuni) e n. 7303/2000 (dodici comuni), prevedevano come capoluogo Barletta, mentre il d.d.l. n. 7379/2000 (dodici comuni), fissava il capoluogo nelle città di Barletta-Andria-Trani, riconoscendo alla capofila il merito nella promozione dell'iniziativa.

Purtroppo nessuno di questi progetti terminò l'iter parlamentare.

Il successivo disegno di legge C. 518, presentato il 06.06.2001 e relativo alla istituzione della Provincia con triplice denominazione e triplice capoluogo Barletta-Andria-Trani, ha ricevuto, invece, l'approvazione delle assemblee parlamentari.

Come si legge nei lavori parlamentari preparatori all'emanazione della nuova legge, lo stesso On.le Sinisi, primo firmatario del d.d.l. riferiva che *“la istituenda nuova provincia pugliese è denominata provincia di Barletta-Andria-Trani, dando il giusto riconoscimento alla città di Barletta nella sua qualità di soggetto promotore dell'iniziativa”*, non volendosi in alcun modo *“disconoscere il ruolo della città di Barletta”* (resoconto della I Commissione Affari Costituzionali del 08.02.2001 – **doc. 9**).

Il 19.05.2004, quindi, è stata approvata la legge n. 148, recante l'*“Istituzione della provincia di Barletta-Andria-Trani”*, il cui art. 1 così recita:

*“Art. 1.*

1. *Nell'ambito della regione Puglia è istituita la provincia di Barletta-Andria-Trani.*
2. *La circoscrizione territoriale della provincia di Barletta-Andria-Trani è costituita dai seguenti comuni: Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trani e Trinitapoli.*
3. *Il capoluogo della nuova provincia è situato nelle città di Barletta, Andria e Trani.*
4. *Lo statuto stabilisce quale delle tre città capoluogo è sede legale della provincia.”*

A seguito dell'elezioni dei membri dell'amministrazione provinciale, tenutasi in data 06/07.06.2009, il Consiglio neo eletto ha provveduto alla costituzione di una Commissione consiliare speciale deputata alla redazione del testo dello Statuto dell'Ente, da sottoporre successivamente all'approvazione dell'assemblea.

Tale bozza, licenziata dalla Commissione in data 15.04.2010 (**doc. 10**), così ha statuito:

***“Articolo 1 (La Provincia)***

1. *La Provincia di Barletta-Andria-Trani è ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi generali, ne promuove e coordina lo sviluppo, nell'ambito dell'Europa unita e democratica e nei rispetto dei valori e dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica. È stata istituita con legge n.143 del 11/06/2004 ed ha come capoluogo le città di Barletta, Andria e Trarli. Comprende i seguenti territori: Barletta — Andria — Trani — Bisceglie — Canosa di Puglia — Margherita di Savoia — Minervino Murge — San Ferdinando di Puglia — Spinazzola- Trinitapoli.*

2. *La Provincia:*

*- persegue gli obiettivi fondamentali del bene comune, della promozione integrale della persona, dei valori della democrazia, della pace e del progresso, rappresentando gli interessi della comunità provinciale e favorendo lo sviluppo di tutte le persone comunque presenti nel suo*

*territorio, indipendentemente dalla nazionalità, dal sesso, dalle opinioni politiche e dalla fede religiosa;*

*- favorisce l'uguaglianza, le pari opportunità e la pari dignità di tutte le persone, nella prospettiva di una società interetnica;*

*- promuove e garantisce la più ampia partecipazione delle persone, degli enti locali, delle associazioni e dei movimenti alla determinazione della politica e dei programmi provinciali secondo il modello di democrazia deliberativa o inclusiva.*

*3. La Provincia Barletta-Andria-Trani, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti naturali della persona, ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie, promuove la cooperazione tra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine la Provincia promuove la cultura della pace dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare, della Provincia, una terra di pace.*

*4. La Provincia ha autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito del proprio statuto, dei propri regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica,*

*5. La Provincia è titolare di funzioni proprie e di quelle ad essa conferite con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. La Provincia svolge le sue funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa delle persone e delle loro formazioni sociali.*

*6. La Provincia esercita le funzioni mediante gli organi, secondo le competenze stabilite dalla Costituzione, dalle leggi, dallo Statuto e con le modalità attuative previste dai regolamenti.*

*7. La Provincia, anche attraverso una adeguata politica di decentramento amministrativo favorisce l'unitarietà del territorio.*

#### **Articolo 2 (Sede)**

*1. La sede legale della Provincia è \_\_\_\_\_”*

Il testo elaborato dalla Commissione, in conformità con quanto disposto dall'art. 6, co. 4, del D.Lgs. n. 267/2000, richiedeva l'approvazione con voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati o, in caso di

mancato *quorum*, in successive sedute da tenersi entro trenta giorni nelle quali avrebbe dovuto ottenere per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta, in distinte sedute; stesso procedimento anche per l'adozione delle modifiche statutarie.

Portato al vaglio del Consiglio provinciale, riunitosi in prima votazione il 06.05.2010, il testo elaborato dalla Commissione è stato oggetto di diversi emendamenti, e, nello specifico, di:

- emendamento n. 3 (allegato n. 1 alla delibera del Consiglio), di modifica dell'art. 1 dello Statuto, mediante introduzione del comma 2:

*“La nuova Provincia, quindi, comprende un vasto ed omogeneo territorio suddiviso nei suddetti dieci comuni situati sia nel nord barese che nel sud foggiano e caratterizzato, storicamente, da una intensa capacità di lavoro e da una dinamica presenza in tutti i settori produttivi, nati dalla necessità di accogliere le istanze dei territori interessati ad autodeterminarsi ed a realizzare un reale ed operativo decentramento amministrativo, tale da rendere più rispondenti ai bisogni dei cittadini le politiche di sviluppo economico sociale. Nello spirito della richiamata legge istitutiva la Provincia di Barletta Andria Trarli nasce orientandosi a sviluppare il concetto di policentrismo funzionale, inteso come migliore qualità possibile di servizi resi al cittadino-utente, a superare una visione localistica e a proiettarsi in un'ottica di integrazione territoriale sul piano dello sviluppo economico sociale, dei servizi alla popolazione e dell'ubicazione delle sedi istituzionali.*

*In attuazione dei suddetti principi ed in ottemperanza al dettato della legge istitutiva che assegna pari dignità alle tre città co-capoluogo, la Provincia Barletta Andria Trani provvede, nel rispetto delle particolari vocazioni dei territori, alla dislocazione degli uffici e dei servizi provinciali tra le medesime città co-capoluogo. A tal fine intende separare il polo politico-istituzionale, individuandolo nella città di Barletta (sede legale), dal polo dell'ordine e della sicurezza pubblica da individuare presso la città di Andria (Prefettura-UTG) e dal polo giuridico-finanziario-culturale-scientifico e turistico da individuare presso la città di Trani. Tali poli non*

*potranno mai coincidere nella stessa città co-capoluogo. In relazione alla situazione esistente (alla data dell'approvazione del presente Statuto) e sino al momento del trasferimento contestuale del polo politico-istituzionale presso la città di Barletta e del polo dell'ordine e della sicurezza pubblica presso la città di Andria, la sede legale della Prefettura-UTG è localizzata in Barletta presso l'immobile di proprietà privata del Real Monte di Pietà, sito in via Cialdini, giusto DPCM 16.11.2007, mentre la sede legale della Provincia è localizzata in Andria presso immobile dell' Istituto Tecnico Agrario di proprietà della Provincia, sito in Piazza S. Pio X, La Provincia, in relazione alla vocazione territoriale di ciascun comune facente parte integrante del suddetto territorio, individua altresì nella città di Bisceglie il polo per l'impiego, il lavoro, il commercio, l'industria e l'artigianato; nella città di Canosa di Puglia polo archeologico-turistico; nelle città di Margherita di Savoia/San Ferdinando di Puglia/Trinitapoli, il polo agroalimentare, ambientale e turistico-termale; nelle città di Minervino Murge e Spinazzola il polo per la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e territoriali.”*

- emendamento n. 4 (allegato n. 2 alla delibera del Consiglio) di modifica dell'art. 2 dello Statuto:

*“Articolo 2 (Sede Legale)*

*1. In attuazione dei principi sanciti nell'art. 1 comma 2 ed in relazione alla situazione attualmente esistente, la sede legale della Provincia di Barletta-Andria-Trani è nella città di Andria presso l'Istituto Tecnico Agrario Umberto I sito in Andria alla Piazza San Pio X n°9.*

*2. Gli organi di governo dell'Ente e di indirizzo politico-amministrativo della Provincia, si riuniscono di norma presso la sede legale dell'Ente, salvo esigenze che ne richiedano la riunione presso altra sede del territorio provinciale, all'uopo individuata.”*

Entrambi questi emendamenti non hanno ottenuto, nella prima votazione, la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti del Consiglio; del pari, anche il testo complessivo, risultante dalle altre modifiche invece adottate, non è stato approvato con la maggioranza richiesta.

La delibera n. 6 del 06.05.2010 (**doc. 11**) non è stata pubblicata all'albo pretorio della Provincia in tempo utile per la successiva seduta del 17.05.2010; in quella sede veniva, pertanto, richiesto il rinvio della deliberazione al fine di consentire un controllo di legittimità sul procedimento seguito.

Ciò nonostante, il segretario generale ha ritenuto opportuno non rinviare la seduta, proseguendo nella votazione.

Nella seduta del 17.05.2010 – deliberazione n. 9 (**doc. 12**) – come peraltro in quella successiva del 21.05.2010 – deliberazione n. 10 (**doc. 13**) – i sopra indicati emendamenti hanno ricevuto il consenso della maggioranza dei membri componenti il Consiglio, risultando così adottati; allo stesso modo, e con lo stesso *quorum*, è stato definitivamente approvato lo Statuto.

Le due deliberazioni e lo Statuto sono stati pubblicati nell'albo pretorio della Provincia dal 07.06.2010 al 07.07.2010.

L'adozione di tale Statuto, la cui versione definitiva oggetto di approvazione è contenuta nella deliberazione del Consiglio provinciale n. 10 del 21.05.2010 e, in particolare, il contenuto degli artt. 1 e 2, sono, tuttavia, gravemente illegittimi e meritano di essere annullati per i seguenti motivi in

#### **DIRITTO**

**I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della L. 11 giugno 2004, n. 148, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.**

L'illegittimità dei provvedimenti impugnati discende, in primo luogo, dalla palese incostituzionalità delle norme di legge poste a fondamento dello Statuto.

In sostanza, la scelta dell'amministrazione provinciale di collocare la sede della nuova Provincia ad Andria e, prima ancora, di prevedere tre capoluoghi di Provincia, è viziata a monte in quanto diretta applicazione di norme incostituzionali.

1. La legge n. 148 dell'11 giugno 2004 ha fissato il capoluogo della Provincia di Barletta-Andria-Trani nelle città di Barletta, Andria e Trani.

La scelta compiuta in sede parlamentare è stata dettata, presumibilmente, dall'intento di riconoscere una pari dignità ai tre Comuni, anche se, come descritto nella parte in fatto, il merito sostanziale dell'iniziativa legislativa doveva, e deve, essere riconosciuto alla sola città di Barletta e alla sua classe politica, la quale, per prima, ha avanzato nelle competenti sedi istituzionali il problema della necessità di istituire una nuova Provincia pugliese.

La decisione legislativa non solo si è orientata in altro senso, ma pone altresì seri problemi di coordinamento amministrativo.

È evidente, infatti, che l'istituzione di un triplice capoluogo senza alcuna indicazione circa le modalità per attuare la distribuzione degli uffici e degli organi, causa un notevole aggravio in termini di svolgimento delle funzioni amministrative che, con la dislocazione strutturale, rischiano di essere frammentate e non omogenee.

Il problema si avverte maggiormente, poi, in quei casi in cui sono richieste vere e proprie forme di raccordo o di connessione fra organi, uffici e procedimenti.

Notevole è, pertanto, l'incidenza di siffatto assetto sul buon andamento dell'amministrazione, principio previsto a livello costituzionale

dall'art. 97 che, come autorevole dottrina ha rilevato, deve intendersi riferito non solo all'organizzazione strutturale, ma anche all'attività compiuta dai soggetti pubblici.

Il triplice capoluogo condiziona, infatti, molteplici aspetti dell'azione amministrativa, che risulta non corrispondente ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia che del principio costituzionale costituiscono i corollari.

È evidente, quindi, che dovrebbe riconoscersi preferenza all'organigramma con un unico capoluogo, che costituisce il solo assetto in grado di assicurare certezza nei rapporti che la Provincia intrattiene con lo Stato, gli altri enti pubblici e, soprattutto, con i cittadini amministrati.

Anzi, nei confronti di costoro la trasparenza e la certezza dell'azione amministrativa non solo sono previsti dalla legge (legge n. 241/1990), ma costituiscono veri e propri principi di rango costituzionale.

Senza tacer del fatto che alcune disposizioni di legge, come ad esempio l'art. 3 del d.P.R. n. 636/1972, che individua la sede delle commissioni tributarie in ciascun capoluogo di provincia, risultano di applicazione impossibile o, comunque, difficile o controversa.

2. Sotto un distinto profilo, la scelta di istituire un triplice capoluogo non risponde neanche al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione che, come la Corte costituzionale ha affermato, si riferisce alla congruità delle norme rispetto ai fatti che ne costituiscono il presupposto e ai fini perseguiti con la loro emanazione.

In particolare, in virtù del principio di ragionevolezza, l'azione della P.A. deve adeguarsi ad un canone di razionalità operativa, al fine di evitare scelte irrazionali.

Attraverso il principio di ragionevolezza si intende evidenziare che l'agire dell'amministrazione deve essere immune da censure sul piano logico, aderente ai dati di fatto e agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria, oltre che coerente con le premesse ed i criteri fissati dalla stessa P.A.

Ebbene, la l. n. 148/2004 si presenta irragionevole, prima di tutto, per aver compiuto una scelta circa le funzioni fondamentali della Provincia non giustificabile sotto alcuno dei profili costituzionali (buon andamento, economicità, efficienza), ma soprattutto per non aver in alcun modo considerato i presupposti di fatto e le finalità perseguite con l'istituzione del nuovo ente.

Come si spiegherà di seguito, vi erano molteplici elementi, desumibili dall'evoluzione storico-politica, e presenti sia a livello istituzionale, sia a livello sociale, dai quali trarre indicazioni precise circa la necessaria istituzione di un solo capoluogo.

Tale esigenza fu altresì portata in sede di lavori parlamentari, proprio al fine di rappresentare la situazione politico-sociale sulla quale sarebbe intervenuta l'importante novità istituzionale (cfr. la relazione dell'On.le Sinisi alla I Commissione Affari Costituzionali); ciò nonostante, nessun rilievo è stato riconosciuto a tale circostanza.

L'irragionevolezza può, poi, riscontrarsi anche in relazione alla intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità della norma rispetto al

contesto normativo preesistente (Corte costituzionale, 31 ottobre 2000, n. 450); ebbene, la scelta operata nell'art. 1, comma 3, della legge n. 148/2006 non trova eguali nella legislazione precedente, tutta incentrata sulla individuazione di un unico capoluogo provinciale.

Non si può non rilevare, infatti, che il triplice capoluogo costituisce una novità assoluta nell'ordinamento italiano, che conosce soltanto l'ipotesi del doppio capoluogo, peraltro in situazioni del tutto particolari: si tratta, infatti, della Provincia di Pesaro e Urbino, istituita con decreto 22 dicembre 1860 n. 4495, e delle province di Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

Nel primo caso, la bipartizione del capoluogo è discesa da ragioni storico-sociali, recepite nel decreto del 1860, mentre negli altri casi dipende dalla peculiare configurazione dettata dall'autonomia statutaria della Regione Sardegna.

Al di fuori di queste ipotesi, si è evidentemente preferito, pur in presenza di denominazioni doppie o anche triple (Verbano-Cusio-Ossola) mantenere un unico capoluogo in quanto idoneo ad assicurare l'unitarietà e la continuità dell'azione amministrativa.

A sostegno di quanto si afferma, di particolare pregio è la ricostruzione compiuta dal Consiglio di Stato nel parere reso il 18 marzo 1992, n. 716 (**doc. 14**), in occasione della istituzione della Provincia del "Verbano-Cusio-Ossola".

Investito dal Ministero dell'Interno della questione relativa alla fissazione di un "doppio capoluogo" con la distribuzione paritetica degli organi istituzionali e degli uffici amministrativi del nuovo ente, il Collegio ha rilevato, in prima battuta, che nel nostro ordinamento "*le leggi danno per*

scontato che ogni circoscrizione amministrativa abbia un capoluogo, e uno solo; e che esso sia individuato in modo certo, univoco e permanente”, risultando necessario, negli Stati moderni, “che gli uffici amministrativi centrali e periferici, ivi compresi quelli degli enti locali, abbiano una sede certa e stabile” e che, quindi, “si concentr[ino]assero in una stessa sede: il capoluogo”.

Quanto alla possibilità di istituire, quindi, un duplice capoluogo, il Consiglio di Stato conclude per “la necessaria individuazione di un unico “capoluogo” in senso stretto, come sede legale dell’ente nella sua unitarietà”.

La tesi sposata dal Consiglio di Stato consente, quindi, una migliore organizzazione degli uffici e delle risorse della Provincia e, quindi, un più proficuo svolgimento delle funzioni e delle attività a questa affidate, le quali debbono comunque assolvere ai principi costituzionali di ragionevolezza ex art. 3 e di buon andamento, espresso dall’art. 97 della Costituzione.

La questione dedotta, per tali ragioni, appare non solo manifestamente fondata, ma assolutamente rilevante ai fini del decidere sull’operato dell’Amministrazione oggetto della presente impugnativa.

Per questo si chiede il rinvio degli atti alla Corte costituzionale al fine di scrutinare la legittimità costituzionale delle norme indicate.

**II. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della L. 11 giugno 2004, n. 148, per contrasto con gli artt. 133, co. 1, 117, comma 2, lett. p) e comma 6, della Costituzione.**

L’illegittimità dei provvedimenti impugnati discende dall’incostituzionalità delle norme indicate anche sotto altro profilo.

L'art. 1, comma 4, della legge istitutiva della Provincia dei Barletta-Andria-Trani, infatti, ha demandato allo Statuto provinciale la fissazione della sede legale in una delle tre città co-capoluogo.

Al contrario, trattandosi di materia afferente ai profili fondamentali dell'ente locale, la sede legale doveva essere stabilita dalla stessa legge istituiva, sulla base di due distinte norme costituzionali: da un lato, l'art. 133, che dispone l'istituzione della Provincia per mezzo di una legge della Repubblica, dall'altro, l'art. 117, comma 2, lett. p), (e comma 6), che riconduce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato tutti gli aspetti attinenti alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

1. Quanto al primo profilo di incostituzionalità, occorre considerare che, nel demandare alla legge della Repubblica l'istituzione dell'ente provinciale, l'art. 133 implicitamente vi riconduce anche la definizione di tutti gli aspetti ad esso strumentali e funzionali come è, appunto, l'individuazione della sede.

La scelta della sede, infatti, è strettamente connaturata alla istituzione del nuovo ente, dovendone costituire, in quanto sede della Presidenza della Giunta, il centro motore dell'indirizzo politico-amministrativo.

Nonostante, infatti, sia previsto un procedimento aggravato che attribuisce particolare rilevanza alle volontà locali (l'iniziativa legislativa appartiene, infatti, ai Comuni interessati e necessita del parere favorevole della Regione), la norma prevede comunque la riserva di legge, così implicitamente escludendo che le scelte fondamentali per la costituzione del nuovo ente possano essere demandate a maggioranze politiche locali che,

anche a causa del limitato territorio interessato, potrebbero subire influenze da forze esterne legate ad interessi particolari.

Sotto tale profilo, pertanto, la legge n. 148/2006, nella parte in cui demanda allo Statuto la fissazione della sede della Provincia, deve ritenersi in contrasto con l'art. 133 della Costituzione, mentre, di converso, avrebbe dovuto prevedere a livello statale tutti gli elementi principali del nuovo ente e, soprattutto, quelli attinenti agli aspetti istituzionali.

2. Rispetto alla questione viene, poi, in rilievo anche l'art. 117, co. 2, lett. p), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione degli aspetti relativi alle funzioni fondamentali delle Province.

Prescindendo dalla considerazione per cui, trattandosi di potestà legislativa, la norma ha già assegnato a tali determinazioni il rango di fonti primarie del diritto, quel che preme maggiormente sottolineare è che la disposizione le ha espressamente ricondotte alla competenza statale.

Sicché, anche ove si dovesse riconoscere come non operante la riserva di legge desumibile dall'art. 133, comma 1, la competenza esclusiva statale dovrebbe comunque riconoscersi in forza dell'art. 117, comma 2, lett. p), o, se con fonte secondaria, dell'art. 117, comma 6, che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare in quelle stesse materie in cui è titolare della competenza legislativa esclusiva.

Anche qui, la *ratio* della norma deve essere presumibilmente ricercata nella necessità di escludere che talune decisioni, afferenti agli aspetti maggiormente rilevanti della vita degli enti territoriali, siano compiute a livello locale.

A tal fine, è evidente che la fissazione della sede della Provincia è questione che attiene non solo all'organizzazione dell'ente locale e degli uffici che lo compongono, ma anche alle funzioni fondamentali che debbono essere da questo assolte.

La sede, infatti, costituisce il fulcro dell'indirizzo politico-istituzionale della Provincia, svolgendo una funzione di orientamento e di slancio dell'attività complessiva degli uffici pubblici operanti al livello provinciale.

Aver demandato allo Statuto la fissazione della sede della Provincia vuol dire, pertanto, aver rimesso nelle mani dei governatori locali una decisione fondamentale per la stessa esistenza dell'ente che la Costituzione, di converso, attribuisce ai soli organi statali.

Le conseguenze di tale illegittima scelta, come si avrà modo di spiegare di seguito, hanno condotto proprio all'esito che la Carta Costituzionale intende evitare; la decisione sulla sede dell'ente è stata, infatti, orientata da scelte politiche fortemente connesse ad interessi locali e particolari.

Anche in questo caso, dunque, la questione di incostituzionalità dedotta è non solo manifestamente fondata ma rilevante ai fini del decidere e, dunque, si chiede il rinvio degli atti alla Corte costituzionale per valutare il contrasto delle norme indicate con gli artt. 133, comma 1, 117, comma 2, lett. p), e comma 6.

**III. Violazione e falsa applicazione del R.D. 03.03.1934, n. 383, dell'art. 13 della L. n. 121/1981 e del D.P.C.M. del 16.11.2007. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria. Violazione della prassi. Illogicità. Arbitrarietà. Travisamento dei fatti.**

1. Come descritto in punto di fatto, la sede della Provincia è stata fissata nella città di Andria.

La decisione, scaturita dall'approvazione di un emendamento all'art. 2 (che, come si vedrà, non doveva essere votato siccome privo del presupposto testuale), è stata adottata in attuazione dei principi affermati nell'art. 1, che prevede la dislocazione degli uffici istituzionali della Provincia fra i diversi Comuni co-capoluogo, non potendo tali strutture coesistere nella medesima città.

La norma in questione ha, pertanto, stabilito che la sede legale della Provincia dovesse essere posta nella città di Barletta (polo istituzionale) e che ad Andria sia invece destinata la Prefettura-UTG; ciò nonostante, guardando allo stato di fatto esistente per cui la Prefettura è sita in Barletta, e fintantoché la situazione non muti, lo Statuto ha localizzato la sede legale della Provincia nella città di Andria.

Ebbene tali decisioni, adottate in sede "costituente", sono gravemente illegittime.

L'illegittimità deve, infatti, riconoscersi sia con riferimento all'affermata necessità di disarticolare le sedi istituzionali e di non poter far coesistere le due sedi (Provincia e Prefettura), sia riguardo la relativa conseguenza di stabilire ad Andria la sede della Provincia fino all'auspicata inversione (a Barletta la sede della Provincia, ad Andria la Prefettura).

1.1 Quanto al primo profilo, la fissazione della sede legale della Provincia nel Comune dov'è stabilita la Prefettura costituisce un dato pacifico, presente nella legislazione ma soprattutto nella prassi relativa alla istituzione delle altre Province.

Da un'attenta ricognizione della normativa vigente, infatti, si evince chiaramente che tra le due istituzioni sussiste un forte legame, discendente soprattutto dai molteplici poteri che il Prefetto esercita nei confronti degli organi provinciali.

Tralasciando la legislazione meno recente ma particolarmente indicativa del nesso funzionale esistente fra Provincia e Prefettura (R.D. 3 marzo 1934, n. 383, in base al quale "ogni provincia ha un Prefetto" - art. 18 - e "il Prefetto rappresenta il potere esecutivo nella Provincia" - art. 19), ai sensi del T.U. Enti Locali, il Prefetto provvede in sostituzione alla convocazione del Consiglio in caso di inerzia (art. 39), e ne avvia la procedura di scioglimento nei casi previsti dalla legge (artt. 141 e 144), in alcuni casi dirigendo l'attività di gestione straordinaria (art. 145); può, inoltre, sottoporre a controllo preventivo di legittimità le deliberazioni provinciali in caso di timore fondato di infiltrazioni mafiose o per assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni (art. 135).

Ai sensi dell'art. 13 della legge n. 121/1981, *"Il prefetto è autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia.*

*Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti.*

*A tali fini il prefetto deve essere tempestivamente informato dal questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di*

*finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia.”.*

È di tutta evidenza, pertanto, che non può prescindersi dalla continua interazione intercorrente fra l'ente locale, da un lato, e il rappresentante del Governo in ambito provinciale dall'altro.

Il nesso funzionale tra Provincia e Prefettura avrebbe reso logica e ragionevole la scelta di disporre la coincidenza anche sul piano strutturale, al fine di una maggiore collaborazione e di un reciproco ausilio nello svolgimento di attività che, seppure distinte, risultano non solo connesse, ma sotto alcuni profili pressoché inscindibili.

Un polo politico-istituzionale che non fosse composto dall'aggregazione di entrambe le strutture istituzionali, quella autonoma della Provincia e quella rappresentativa del Governo, sarebbe un organismo incompleto e claudicante, che non assicurerebbe al meglio il funzionamento del complesso degli uffici pubblici operanti sul territorio, con gravi disfunzioni a danno dei cittadini e del loro rapporto con le istituzioni locali.

Siffatti innegabili rapporti, quindi, avrebbero giustificato, per ragioni di economicità e di efficienza, la riconduzione delle due istituzioni nel medesimo Comune (art. 9 della l. n. 265/1999).

A ciò si aggiunga che, nella tradizione giuridico-istituzionale italiana, in tutte le Province co-intestate (ad esempio, Verbano-Cusio-Ossola), o con capoluogo plurimo (ad esempio, Massa-Carrara), la sede legale della Provincia (sede della Presidenza) ha sempre coinciso con la sede della Prefettura, talvolta condividendone il medesimo edificio.

Sul punto è intervenuto anche il Consiglio di Stato, con il parere sopra citato n. 716 del 18 marzo 1992, reso in occasione della istituzione della Provincia Verbano-Cusio-Ossola.

Interpellato circa la possibilità di istituire un duplice capoluogo (fino ad allora di assoluta novità nel nostro ordinamento), all'interno del quale distribuire gli uffici periferici statali, il Collegio afferma che *“la regola per cui gli uffici periferici statali di livello provinciale debbono avere sede nel capoluogo, ossia nella stessa città in cui ha sede la prefettura, deriva direttamente dalla legge, o comunque da principi di valore normativo desumibili dal contesto della legislazione”*; pertanto, conclude sul punto il parere, *“nell'una e nell'altra ipotesi, dunque, la regola non è derogabile se non mediante un'apposita fonte legislativa”*.

Non era consentito, quindi, allo Statuto, prevedere tale dislocazione degli uffici, in quanto non rispondente ad alcuna logica ed anzi contrastante con il contesto della legislazione vigente.

Al contrario, anche sulla base di quanto può evincersi da un'attenta lettura del parere del Consiglio di Stato, l'individuazione di un'unica sede in senso stretto si rende imprescindibile al fine di individuare l'ente nella sua unitarietà, così dando un termine di riferimento per tutte quelle norme che assumono il capoluogo di provincia come sede deputata degli uffici periferici statali.

1.2. Quanto al secondo profilo, relativo alla fissazione della sede della Provincia ad Andria, occorre rilevarne l'assoluta illegittimità ed arbitrarietà in quanto soggetto alla condizione risolutiva dello spostamento, *ivi*, della Prefettura, attualmente sita nel comune di Barletta.

Invero, lo Statuto prevede la fissazione a Barletta della sede della Provincia, e ad Andria del palazzo della Prefettura; ciò nonostante, posto che a Barletta è stata stabilita da oltre quattro anni la sede della Prefettura, lo Statuto ha disposto la (momentanea) dislocazione ad Andria della sede della Provincia, in attesa del trasferimento della Prefettura.

Salvo quanto precedentemente argomentato circa l'illogicità della necessaria dislocazione delle due sedi, avversata da ragioni di economia e di buon andamento dell'azione amministrativa, la realizzazione di un tale assetto istituzionale è, pertanto, condizionato al verificarsi di una condizione, il trasferimento ad Andria della Prefettura, che costituisce un evento futuro ed incerto, nonché altamente improbabile in quanto non dipendente dalla volontà dei consigli comunali, né tantomeno del consiglio provinciale.

La sede della Prefettura è stata, infatti, stabilita sulla base della delega contenuta nell'art. 4 della stessa legge istitutiva della Provincia (a continua dimostrazione del nesso funzionale tra l'organo e l'ente locale) che attribuiva la competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Pertanto, con d.p.c.m. del 16/11/2007 (**doc. 15**), la sede della Prefettura è stata fissata a Barletta.

Invero, la decisione è stata adottata sulla base di un'attenta istruttoria, condotta dal Commissario di governo Dott. Giuseppe Capriulo e durata oltre cinque anni, che ha rilevato le c.d. "vocazioni territoriali" dell'area e condotto alla individuazione di Barletta come sede della Prefettura.

È chiaro, quindi, che ogni modifica che dovesse intervenire circa la dislocazione degli uffici periferici dello Stato, dovrebbe provenire proprio

dal Governo, e che, pertanto, è da escludersi qualsivoglia forma di influenza o di condizionamento unilaterale da parte della Provincia.

Semmai, ove si dovesse rendere opportuno il trasferimento della Prefettura, ciò dovrebbe necessariamente passare attraverso una nuova rilevazione, da parte di un commissario all'uopo istituito, delle volontà dei singoli consigli comunali, nonché della collettività stanziata sul territorio.

In questi termini si è espresso anche il Consiglio di Stato, con il parere n. 716/1992, a cui si è più volte rinviato, rilevando che la fissazione degli uffici periferici dello Stato, stabilita con legge – nel nostro caso è, infatti, la stessa legge n. 148/2004 a delegare al Presidente del Consiglio dei Ministri – *“non è derogabile se non mediante un'apposita fonte legislativa”* (nel caso posto all'attenzione del Collegio, si è ritenuto non *“utilizzabile”* neanche lo strumento del decreto legislativo, non trovando base idonea nella delega contenuta nella legge n. 142/1990).

È illogico, pertanto, che il Consiglio provinciale possa aver subordinato la realizzazione di un assetto istituzionale ufficiale, perché contenuto nello Statuto, al verificarsi di una condizione futura e, soprattutto, di improbabile evenienza.

La previsione di stabilire a Barletta la sede della Provincia è, quindi, di inverosimile attuazione, rendendo ancor più illegittimo uno Statuto che dovrebbe, invece, disporre in concreto circa il funzionamento e l'organizzazione degli uffici.

2. Facendo salve le considerazioni precedenti, e proseguendo nella individuazione delle gravi illegittimità che inficiano le previsioni dello Statuto provinciale impugnate con il presente ricorso, occorre rilevare come

esso sia stato adottato in difetto di qualunque istruttoria, prescindendo completamente dalle deliberazioni dei singoli comuni ed anzi disattendendo le precedenti manifestazioni di volontà raccolte nel corso degli ultimi anni.

Trattandosi, infatti, la ripartizione degli uffici provinciali e la fissazione della sede, di questioni molto delicate nell'ambito dell'istituzione della Provincia di Barletta-Andria-Trani, la loro determinazione sarebbe dovuta avvenire cercando di comprendere le aspirazioni legittime del Comune di Barletta, che da oltre un secolo si è battuto per la nascita della VI provincia pugliese.

Prescindendo dalle origini storiche e da quelle che potrebbero apparire rivendicazioni prive di fondamento giuridico, ciò che si vuole rilevare è che tale decisione si sarebbe dovuta adottare compiendo una piena ed effettiva istruttoria, al fine di giungere al più ampio consenso politico-istituzionale.

Questo non è avvenuto.

Non ci sono state consultazioni con le forze sociali, le associazioni del territorio, i comitati di cittadini; non c'è stata alcuna audizione degli organi regionali né, tantomeno, dei consigli comunali ai quali, spetta, è opportuno ricordarlo, l'iniziativa di istituire una nuova provincia (e alle cui deliberazioni, pertanto, dovrebbe essere riconosciuta una particolare rilevanza per le decisioni fondamentali della provincia istituita).

A ciò si aggiunga che gli organi provinciali non hanno nemmeno considerato le manifestazioni di volontà precedentemente rese da tali soggetti.

A tal proposito, è opportuno riferirsi sia alle deliberazioni dei singoli Consigli Comunali e ai pareri espressi dagli organi regionali, sia alle manifestazioni provenienti dalla popolazione locale.

2.1 Ben sette comuni (Barletta, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trinitapoli) dei dieci attualmente costituenti la Provincia hanno, infatti, deliberato a favore del progetto presentato dal Comprensorio Nord-barese nel 1988, istituyente la “Provincia dell’Ofanto” con **capoluogo (e quindi sede unica) nella città di Barletta**.

Particolarmente rilevanti sono, poi, le successive deliberazioni regionali. Nello specifico:

- a) la deliberazione n. 7264 del 03.12.1990 della Giunta Regionale, che propone al Consiglio *“di esprimere, ai sensi dell’art. 133 della Costituzione, parere favorevole alla istituzione della stessa sesta provincia pugliese comprensiva dei comuni di Barletta, Canosa di Puglia, Minervino Murge, Spinazzola, Margherita di Savoia, Trinitapoli e S. Ferdinando di Puglia, con capoluogo Barletta”*. Tale parere è, difatti, intervenuto con la delibera n. 13 del 12.12.1990;
- b) la deliberazione n. 2568 del 12.06.1991, con la quale la Giunta, confermato il proprio precedente parere, ha indicato *“quale capoluogo della nuova Provincia il Comune di Barletta”*;
- c) la delibera del Consiglio regionale n. 85 del 03.12.1991, con la quale è stata approvata la precedente delibera giuntale n. 2586 e confermato il parere favorevole all’istituzione della nuova

Provincia, stabilendo che il territorio da questa interessato comprende *“il territorio dei Comuni di Barletta, Canosa, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola e Trinitapoli e, con capoluogo Barletta e indicando quale capoluogo della nuova Provincia il Comune di Barletta”*.

Ma anche successivamente i Comuni interessati hanno nuovamente manifestato il loro intento di istituire una nuova Provincia con capoluogo Barletta, confermando quanto deliberato nel 1988/1989 (si veda, ad esempio, la deliberazione del Consiglio comunale di Canosa di Puglia del 12.10.2000).

Come può evincersi, poi, dal *“Documento dei Sindaci relativo all’assetto istituzionale della provincia di Barletta-Andria-Trani” (doc. 16)*, sottoscritto dai sindaci dei dieci comuni in data 28.07.2006, alla città di Barletta era riconosciuta la preferenza nella individuazione della Presidenza, della Giunta e del Consiglio Provinciale, ovvero di tutti gli organi politico-istituzionali della Provincia.

Da una lettura complessiva della documentazione concernente l’istituzione della VI Provincia pugliese è evidente che il riferimento è sempre stato rivolto alla *“Provincia di Barletta”*; seppure variamente denominata (*“Provincia della Valle dell’Ofanto”* o *“Provincia del Nord Barese”*), nel linguaggio e nell’immaginario politico-sociale si è sempre trattato della Provincia di Barletta.

Mai, infatti, si è dubitato della centralità e della rilevanza della cittadina nella istituzione della nuova Provincia; tutte le manifestazioni di

volontà degli organi istituzionali, peraltro di diverso livello politico, si sono sempre riferite esclusivamente a progetti, o proposte di provincia con capoluogo Barletta.

Può anzi sostenersi che tale elemento era così radicato e diffuso a livello sia istituzionale, sia popolare, che quasi fosse pacifico che il capoluogo dovesse essere individuato nel Comune di Barletta; e anche quando è stato, invece, previsto il triplice capoluogo, era chiaro che a Barletta, primo Comune della denominazione B.A.T., dovesse riconoscersi almeno la sede della Presidenza.

2.2 Anche dalla comunità territoriale erano pervenute decisive indicazioni in favore di Barletta.

Con proposta di legge pubblicata su G.U. n. 40 del 18.02.2010 (**doc. 17**), undici cittadini italiani, iscritti nelle liste elettorali, hanno iniziato la raccolta delle firme per la presentazione di un disegno di legge finalizzato alla *“Rettifica della legge n. 148/2004, (...) mediante il riconoscimento della sede legale provinciale al capoluogo Barletta”*.

La proposta, seppure non ha raggiunto le 50.000 firme necessarie affinché potesse trasformarsi in disegno di legge, nei giorni delle sedute di approvazione dello Statuto aveva superato le 20.000 firme (alla scadenza del 31.08.2010 ha ottenuto più di 30.000 firme).

2.3 Ebbene, è proprio rispetto alla mancata considerazione di tutti questi aspetti, di natura istituzionale, popolare e sociale che si evince come la delibera provinciale di adozione dello Statuto sia tanto gravemente viziata per difetto di istruttoria.

Il Consiglio provinciale non solo conosceva le delibere dei Comuni e della Regione Puglia, ma aveva anche la possibilità di apprendere quella che era la volontà della collettività di riferimento.

Eppure, nessuna considerazione in tal senso è contenuta nelle decisioni dell'assemblea provinciale.

Ma tale manchevolezza produce anche effetti ulteriori: nel non avere considerato l'evoluzione storica e sociale intervenuta con riferimento all'istituzione della Provincia, dimenticando l'*excursus* legislativo che dalla volontà dei singoli comuni è giunto alla procedura parlamentare, le aspirazioni di un'area che da oltre un secolo cerca la sua autonomia politico-amministrativa e di una città che di tali ambizioni non solo è stata ideatrice, ma le ha promosse e sostenute nelle sedi istituzionali, il Consiglio provinciale ha dimenticato che le decisioni, come questa ora impugnata, caratterizzate da un forte impatto popolare, oltre che politico, debbono riscontrare il quanto più ampio consenso e condivisione sociale.

La decisione del Consiglio provinciale di stabilire la sede della Provincia nella città di Andria, in spregio sia delle considerazioni logico-giuridiche che ne imponevano la fissazione nel Comune ove è sita la Prefettura, sia delle volontà politiche degli enti esponenziali e della collettività di riferimento, deve ritenersi, pertanto, gravemente illegittima, illogica e del tutto arbitraria.

**IV. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 5, e dell'art. 124, co. 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Violazione dei principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa.**

Come si è descritto nella parte in fatto, l'approvazione dello Statuto ha interessato ben tre sedute del Consiglio Provinciale, giacché, nella prima riunione, non ha ottenuto la maggioranza qualificata dei 2/3 dei voti favorevoli che ne avrebbe consentito l'adozione immediata.

Ciò nonostante, ciascuna seduta si è conclusa con l'emanazione di una delibera che, oltre a dar conto degli accadimenti in corso di discussione, nonché delle diverse votazioni intervenute sui singoli emendamenti, si pronunciava circa l'approvazione, o la non approvazione (per la prima deliberazione), dello Statuto.

Tali atti, come ogni altra deliberazione della Provincia, avrebbero dovuto essere pubblicati non appena adottati, mediante affissione all'albo pretorio come richiesto dall'art. 124, co. 1, del T.U. Enti Locali.

La pubblicazione degli atti dell'Ente, infatti, risponde al principio di trasparenza e di pubblicità dell'azione amministrativa, consentendo la conoscibilità da parte di qualunque soggetto, soprattutto i cittadini, delle manifestazioni di volontà che impegnano l'Ente e che producono effetti sul piano dell'ordinamento generale.

Nel caso di specie, poi, la pubblicazione delle delibere è imposta anche dall'art. 6, co. 5, che, in tema di adozione degli statuti comunali e provinciali, prevede che questo sia *“pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente”*.

Trattandosi, infatti, di un atto fondamentale per l'organizzazione e l'attività dell'Ente, fonte primaria e necessaria del diritto locale, la pubblicazione è finalizzata anche alla formazione di una coscienza sociale e collettiva che, incanalata in forme istituzionali (petizioni, appelli, proposte, etc.), avrebbe potuto manifestare la propria volontà incidendo sulle decisioni fondamentali della Provincia.

Tale necessità si ravvisa, pertanto, anche nei confronti delle delibere precedenti a quella di adozione definitiva dello Statuto, e ciò soprattutto qualora, come nel caso di specie, in quella sede sono stati approvati – in via definitiva – emendamenti comunque rilevanti all'interno della bozza originaria dello Statuto; la loro pubblicazione consente, infatti, anche agli stessi consiglieri, di prendere visione del testo per come parzialmente approvato, dovendo poi, su quel testo, esprimere un voto complessivo di favore.

Invero, le delibere adottate a conclusione delle prime due sedute, non sono state correttamente pubblicate: la prima, la n. 6 del 06.05.2010 è stata affissa all'albo pretorio solo in data 24.05.2010, la seconda, la n. 9 del 17.05.2010, in data 07.06.2010, contestualmente alla pubblicazione della delibera di definitiva adozione dello Statuto n. 10 del 21.05.2010.

In entrambi in casi, quindi, la pubblicazione non solo è intervenuta successivamente alla seduta del Consiglio alla quale era funzionale (dovendosi in quella sede votare proprio sul testo precedentemente elaborato), ma anche dopo l'adozione definitiva dello Statuto, avvenuta in data 21.05.2010.

Il problema, sollevato nell'Assemblea provinciale da alcuni consiglieri con riferimento alla prima deliberazione del 06.05.2010, non ha ricevuto adeguata risposta, né la benché minima soluzione.

Sulla base di asseriti ritardi nella predisposizione delle bozze e dei verbali della seduta, la delibera non solo non è stata pubblicata, ma non ne è stata data neanche pubblica lettura in Consiglio comunale; alla volontà di alcuni di rinviare la seduta al fine di consentire un controllo sulla legittimità della procedura e del seguente atto, non è stato dato seguito.

Trattandosi, infatti, di un atto a formazione progressiva era necessario che le precedenti delibere si consolidassero mediante pubblicazione o, comunque, mediante l'effettiva conoscenza del loro contenuto, da momento che su di esso i Consiglieri avrebbero dovuto nuovamente manifestare il proprio voto per la prosecuzione dei lavori.

Si è, sostanzialmente, privata l'Assemblea dell'effettiva conoscenza dell'oggetto della votazione, così determinando una sorta di "voto al buio".

Siffatto vizio si è riprodotto, alla stessa stregua, anche con riferimento alla seconda deliberazione del 17.05.2010, determinando egualmente un vuoto nella procedura di approvazione dello Statuto che non può non essersi riflesso sull'atto conclusivo medesimo.

**V. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 267/2000 – T.U. Enti Locali**  
**Eccesso di potere. Difetto dei presupposti. Difetto di istruttoria.**  
**Violazione dei principi che regolano lo svolgimento le procedure di voto.**

La commissione, nella bozza di Statuto licenziata il 15.04.2010, nulla ha statuito circa la sede legale della Provincia.

Dalla semplice lettura del testo, infatti, si evince che l'art. 2 non era completo, limitandosi ad introdurre la questione con un il solo inciso “*La sede legale della Provincia è \_\_\_\_\_*”.

Solo in sede assembleare è stata affrontata la questione della sede legale, mediante la presentazione di una serie di emendamenti che, provenienti da diversi consiglieri, proponevano ora Barletta, ora Andria, ora Trani come sede della Presidenza della Provincia.

Ebbene, tali emendamenti dovevano ritenersi inammissibili in quanto incidenti su una norma il cui contenuto non era stato ancora definito.

L'emendamento, infatti, costituisce una proposta di modifica di una norma già perfetta, aggiungendo, sopprimendo, o semplicemente modificandone il contenuto (cfr. la voce “*emendamento*” contenuta nel glossario del sito [www.senato.it](http://www.senato.it)).

La norma originaria deve, tuttavia, essere comunque definita nel suo contenuto, quindi, anche in caso di mancata adozione dell'emendamento, nonché pienamente idonea a produrre i propri effetti.

L'art. 2 contenuto nella bozza della Commissione non possiede, invece, tale caratteristica.

Non era possibile, pertanto, presentare degli emendamenti ad una norma, per così dire, inesistente; gli emendamenti, come sopra rilevato, debbono incidere sulla norma, modificandone il contenuto già completo e definito.

Nel caso di specie, invece, la mancata adozione di uno degli emendamenti presentati, evenienza, peraltro, affatto improbabile, **giacché gli emendamenti richiedono un quorum deliberativo che avrebbe anche**

**potuto non raggiungersi**, avrebbe lasciato aperta una delle questioni fondamentali nella istituzione di una Provincia (che, infatti, avrebbe dovuto essere stata definita a livello legislativo), così impedendo la determinazione dell'assetto organico.

Sotto questo ulteriore, ma non per questo meno importante, profilo, lo Statuto deve ritenersi parimenti illegittimo e, pertanto, meritevole di essere annullato

#### **P.Q.M.**

si chiede che l'Ecc.mo Collegio adito voglia accogliere il ricorso presentato dal Comune di Barletta e, per l'effetto, disporre l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio Provinciale n. 10 del 21.5.2010, pubblicata all'albo pretorio della Provincia dal 07.06.2010 al 07.07.2010, nella parte in cui approva gli artt. 1 e 2 dello Statuto della Provincia di Barletta-Andria-Trani con i relativi allegati;
- di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente in quanto lesivo degli interessi della ricorrente e nei limiti dei motivi di ricorso, tra i quali, senz'altro, le delibere del Consiglio Provinciale n. 6 del 06.05.2010 e n. 9 del 17.05.2010;
- previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della L. 11 giugno 2004, n. 148 per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, comma 2, lett. p), e comma 6, e 133, comma 1, della Costituzione e conseguente rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale.

Con ogni conseguenza di legge, anche con riferimento alle spese di giudizio.

Ai fini del contributo unificato, il presente giudizio è soggetto al versamento dell'importo di € 500,00.

Roma - Barletta, 18 ottobre 2010

Avv. Isabella Palmiotti

Prof. Avv. Franco Gaetano Scoca

BARLETTA

life 