

La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano

di Mario Gorlani*
(31 agosto 2014)

SOMMARIO: 1. L'ondivago percorso di riforma dell'ente di area vasta – 2. La legge Delrio: le Province (per il momento) non vengono abolite, ma trasformate – 3. Profili di criticità costituzionale della nuova disciplina - 4. La forma di governo della nuova Provincia e il sistema elettorale del Presidente e del Consiglio – 5. Le funzioni della nuova Provincia – 6. Conclusioni

1. L'ondivago percorso di riforma dell'ente di area vasta

Anni, anzi decenni di tentativi di intervento sull'organizzazione territoriale del nostro Paese e, in particolare, sulla sorte delle Province¹, hanno da ultimo portato all'approvazione della legge n. 56 del 7 aprile 2014 (cosiddetta “legge Delrio”) che, in attesa dell'annunciata revisione – ad oggi *in itinere* – del Titolo V della Costituzione², ridisegna (e ridimensiona) l'identità istituzionale dell'ente provinciale, nel suo profilo politico-rappresentativo, nella sua forma di governo e nelle competenze che sarà chiamato ad esercitare.

Sarebbe vano, però, cercare nelle riforme degli ultimi anni una linea di continuità con la nuova normativa, perché la legge Delrio segna un deciso cambio di rotta, addirittura opposta, a quella impressa da molte, se non da tutte, le ultime leggi in materia (legge 142 del 1990; legge 81 del 1993; legge 59 del 1997 e d.lgs. 112 del 1998; l. cost. 3 del 2001), che hanno implementato la dimensione provinciale, in nome dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. Con la riforma del Titolo V e con le riforme legislative e amministrative degli anni '90, infatti, si è rafforzato il ruolo delle Province, valorizzandone il profilo politico, mediante l'elezione diretta del loro presidente, e arricchendone il catalogo delle funzioni, sia di programmazione e pianificazione territoriale, sia di quelle più direttamente operative nei settori della edilizia scolastica, della formazione professionale, del turismo, della caccia e della pesca, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dei rifiuti, del lavoro; le stesse Regioni, tradizionalmente diffidenti nei confronti delle Province, non hanno esitato a subdelegare a queste ultime molte nuove competenze di cui sono state investite a partire dal d.lgs. 112 del 1998 e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001³. Ciò, peraltro, in linea con l'esperienza della

¹ Per una ricostruzione di tali tentativi cfr. C. SPERANDII, *La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle Province italiane*, in www.issirfa.cnr.it.

² Come noto, il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014, oltre alla riforma del Titolo V, contiene disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL.

³ Per avere un'idea, in Lombardia sono oltre 100 le deleghe conferite mediamente dalla Regione alle Province, a cui si aggiungono le numerose funzioni proprie derivanti da leggi dello Stato. Numeri analoghi si ritrovano anche nelle altre Regioni.

maggioranza dei Paesi europei⁴ e con il pensiero di non pochi studiosi, che hanno difeso (e continuano a difendere) l'importanza della Provincia quale essenziale elemento organizzativo delle funzioni a livello locale⁵.

La spinta decisiva ad un ridimensionamento, se non addirittura ad una abolizione, delle Province, anche se può vantare ascendenze lontane, risalenti all'epoca della Costituente⁶, è quindi molto più recente⁷, a partire da metà della XVI legislatura, in coincidenza con l'aggravarsi della crisi del nostro debito pubblico. Da lì prende le mosse un percorso che giunge in breve "ad un punto di non ritorno"⁸ e che si sostanzia prima, nella XVI legislatura, in una serie di interventi legislativi d'urgenza, mai però attuati per l'intervento della Corte costituzionale; e poi, nel corso della corrente legislatura, nella legge Delrio; come se, dopo decenni di un'inerziale propensione all'espansione delle funzioni provinciali⁹, il legislatore, convinto dalla situazione emergenziale dei conti pubblici, avesse trovato il colpo di reni necessario per invertire la tendenza, e per dare finalmente corpo ad un progetto risalente, maturo nei tempi ma mai attuato¹⁰.

Sarebbe utile fermarsi a riflettere sulle ragioni di un così prolungato immobilismo riformatore, e addirittura di un indirizzo legislativo degli anni passati antitetico rispetto ai propositi che l'avevano animato; e ci si dovrebbe domandare se la difficoltà di abolire o trasformare prima di oggi le Province sia stata il frutto di una sorta di schizofrenia legislativa, o delle normali e ordinarie resistenze che

⁴ La maggioranza dei Paesi europei conosce il secondo livello locale (19 su 28, gli altri 9 sono Paesi di piccole dimensioni o con una tradizione amministrativa particolare). In 17 su 19 il secondo livello locale è elettivo, e non è di secondo grado. Solo in Spagna e Finlandia gli organi di governo sono eletti indirettamente (dai consiglieri dei comuni compresi nel territorio provinciale), ma ciò dipende dal fatto che la Provincia svolge in realtà compiti comunali, soprattutto a favore dei Comuni più piccoli: cfr., su questo dato, il volume di Astrid "Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali", a cura di F. BASSANINI e L. CASTELLI, 2007. Come spesso accade in occasione di riforme di sistema, la comparazione con gli altri Paesi cattura l'attenzione degli studiosi: cfr. C. BACCETTI, *Il ruolo dell'ente intermedio in Europa, Caratteri istituzionali e politici del livello di governo intermedio in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Polonia, Regno Unito e Spagna). Spunti introduttivi ad una comparazione con l'Italia*, www.upitoscana.it.

⁵ Cfr., tra gli altri, G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia. Audizione davanti alla I commissione della Camera 30 luglio 2009*, in www.federalismi.it, n.17/2009, che sottolinea "la configurazione della Provincia come comunità territoriale: il che rappresenta un dato oggettivo e non artificiale, ossia legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità (che si atteggia ovviamente in modo parzialmente diverso nelle aree metropolitane)".

⁶ Per una sintesi del dibattito in Assemblea costituente cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, 3-4.

⁷ Tanto che nel disegno di legge per l'approvazione del Codice delle autonomie locali, risalente al novembre 2009, il catalogo delle funzioni fondamentali delle Province viene integralmente confermato.

⁸ Così B. CARAVITA e F. FABBRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in www.federalismi.it, n. 2/2012.

⁹ M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in www.rivistaaic.it, parla di una "fase recessiva del principio autonomistico, in netta contrapposizione con la stagione che, dagli anni novanta dello scorso secolo, ne aveva viceversa visto la progressiva concretizzazione, dapprima sul piano della legislazione ordinaria e poi su quello delle regole costituzionali".

¹⁰ Cfr., tra i molti che sono intervenuti sul tema in questi anni, T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in www.federalismi.it, n.15/2009, che parla di "annosa questione della soppressione della Province ... che ciclicamente si ripresenta fin dagli albori del Regno d'Italia per attraversare l'Assemblea costituente e il dibattito sulla organizzazione territoriale dello Stato nell'epoca repubblicana". Cfr., anche L. VANDELLI, *Poteri locali*, Bologna, 1990, 289.

accompagnano qualsiasi riforma di sistema, oppure ancora se non sia la conseguenza di un'oggettiva necessità dell'ente, non surrogabile mediante forme associative tra Comuni o altre circoscrizioni di decentramento territoriale, come insegna l'esperienza deludente dei comprensori negli anni '70, nella prima stagione di avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie¹¹.

E' un dato, infatti, che un numero sempre crescente di servizi amministrativi diffusi sul territorio individuano in forme di aggregazione sovracomunale la loro dimensione necessaria, se non ottimale: dal servizio idrico alle reti di distribuzione del gas; dal trasporto locale alla localizzazione delle discariche; dai piani cave alle aziende speciali consortili per i servizi alla persona; dalla pianificazione territoriale alle politiche ambientali¹²; a riprova di un crescente ampliamento di prospettiva nella gestione delle funzioni amministrative locali, frutto di uno sviluppo demografico e urbanistico che da tempo, e non solo intorno ai principali centri urbani, ha reso evidente l'inadeguatezza delle storiche circoscrizioni comunali¹³.

Storicamente le Province sono nate e si sono affermate come il livello tipizzato del decentramento amministrativo statale, sul modello dei dipartimenti francesi, con a capo il prefetto e con un profilo marcatamente burocratico-funzionale, il cui scopo, secondo la legge Rattazzi n. 3702 del 23 ottobre 1859 che per prima le aveva istituite, era quello di assicurare che "da qualunque luogo del territorio fosse possibile arrivare al centro dell'amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio"¹⁴; con circoscrizioni che combinavano ragioni storico-geografiche, assetti urbanistico-demografici e opzioni di razionalità amministrativa¹⁵: in altre parole, i confini delle Province furono definiti sulla base di tradizioni di natura storica, ma anche di una naturale gravitazione di determinate comunità intorno ad un capoluogo di riferimento¹⁶, nonché di più cartesiane ragioni di omogeneità dimensionale e demografica.

¹¹ Per un riferimento alla *ratio* della istituzione dei comprensori si veda F. BASSANINI, *Le Regioni tra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, 323 ss.

¹² Ma proprio questa diversa articolazione delle funzioni pubbliche pone il problema della loro dimensione geografica di gestione, che varia da settore a settore: così R. BIN, *Il nodo delle Province*, cit., 17; e tale variabilità pone, a sua volta, il problema della adeguatezza della Provincia a fare da unico punto di riferimento per ciascuna di esse.

¹³ La questione della dimensione inadeguata dei livelli territoriali esistenti, sia di quello comunale sia di quello provinciale, rispetto alla gran parte dei servizi e degli interventi attribuiti alla competenza locale, ha sempre rappresentato il nodo critico con cui qualunque ipotesi di riforma si è dovuta confrontare: si veda, in questo senso, ancora F. BASSANINI, *Le Regioni tra Stato e comunità locali*, cit., 323-324, secondo cui "nel presente assetto dell'amministrazione locale, com'è noto, i Comuni presentano dimensioni molto disomogenee (anche in relazione a fattori storici connessi allo sviluppo dell'amministrazione locale negli ordinamenti preunitari) e talora insufficienti rispetto alla dimensione ottimale di gran parte dei servizi e degli interventi attribuiti alla competenza comunale; mentre le Province rappresentano, non di rado, nell'attuale configurazione, circoscrizioni artificiali, non coincidenti neppure esse (di solito per eccesso) con aree territoriali adeguate allo svolgimento ottimale di servizi o interventi «di area vasta»". Di qui la proposta di dar vita a Province-comprensori, di numero superiore a quello attuale, dimensionate più correttamente rispetto alle esigenze di programmazione e gestione dei servizi di area vasta.

¹⁴ Così G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., 8.

¹⁵ Come osserva ancora R. BIN, *Il nodo delle Province*, cit., "siccome i comuni sono un capillare con cui il sistema burocratico comunica con il sistema democratico, e quindi può essere un luogo critico per l'assetto dei pubblici poteri e per la tutela della legalità, a livello di Provincia si era organizzato anche l'apparato di controllo sulle attività dei Comuni. In questa veste, è giusta una ripartizione razionale – demografica e geografica – del territorio, e una identità delle funzioni".

Muovendo dal decentramento delle funzioni statali è risultato naturale identificare le Province, per evitare dispendiose duplicazioni e problematici conflitti, anche come la naturale dimensione dell'ente di area vasta, con una progressivamente crescente fisionomia politico-rappresentativa, sia in virtù dell'elezione diretta dei suoi organi di governo, sia in ragione dell'attribuzione di funzioni e competenze che comportavano scelte di natura politica¹⁷.

La Provincia, quindi, ha continuato ad esistere – e, se così si può dire, a prosperare, visti alcuni eccessi moltiplicatori, derivanti da spinte puramente localistiche, che hanno portato le Province a crescere da 92 a 110 in pochi anni – per fare da punto di caduta del decentramento amministrativo statale e regionale e, contestualmente¹⁸, per dare un'entificazione politica agli interessi di area vasta, nella consapevolezza che la “polverizzazione” dei Comuni, specie in alcune Regioni settentrionali, imponesse forme di coordinamento, di pianificazione e di gestione allargata dei servizi.

Ciò nonostante, mentre si è andata rafforzando nella sua identità politico-istituzionale, la Provincia è stata il primo obiettivo polemico dei propositi di riforma dell'assetto territoriale. Se ne discusse a lungo in assemblea costituente, con l'idea di abolirla; se ne è parlato nei decenni successivi, in particolare con l'istituzione, nel 1970, delle Regioni ordinarie, che sembravano togliere spazio alle Province e che, peraltro, nell'organizzazione decentrata delle loro funzioni, tentarono esperienze di decentramento alternative, come i comprensori.

Poi, dopo quasi un ventennio (1990-2008) nel quale le Province hanno visto crescere il loro ruolo, si è ricominciato a ipotizzare, con insistenza, un loro ridimensionamento nella XVI legislatura, quando, all'insegna di proclamate ed indifferibili esigenze di risparmio e *spending review*¹⁹, la Provincia è tornata all'attenzione del legislatore, nell'ambito della copiosa legislazione emergenziale di questi anni, dettata dalla crisi economica e finanziaria, il cui filo conduttore è stato una supposta esigenza di riduzione dei costi, più che un'esigenza di riordino

¹⁶ Parla di gravitazione tra il territorio in cui sono disseminati gli enti di primo livello, i comuni, e il centro urbano più importante, il capoluogo, G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico*, cit., 2.

¹⁷ Lo sottolinea R. BIN, *Il nodo delle Province*, cit.

¹⁸ Una delle novità introdotte dalla legge Delrio è però, in prospettiva, il venir meno della coincidenza tra circoscrizioni di decentramento statale e dimensione dell'area vasta di esercizio delle funzioni locali: ai sensi dell'art.1, co. 147, infatti, “fermi restando gli interventi di riduzione organizzativa e gli obiettivi complessivi di economicità e di revisione della spesa previsti dalla legislazione vigente, il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello Provinciale o della città metropolitana”. Peraltro, ai sensi del successivo co. 148, “le disposizioni della presente legge non modificano l'assetto territoriale degli ordini, dei collegi professionali e dei relativi organismi nazionali previsto dalle rispettive leggi istitutive, nonché delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”. Si profila così il rischio di una notevole disomogeneità nella distribuzione territoriale dei vari servizi, che imporrà al legislatore uno sforzo supplementare di razionalizzazione.

¹⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio*, cit., 7, che nota che il quadro costituzionale definito con la riforma del Titolo V avrebbe necessitato di una coerente attuazione da parte soprattutto del legislatore statale, ma, in realtà, “il processo riformatore si è arrestato subito dopo la revisione costituzionale del Titolo V e dal 2001 ad oggi, alla mancata attuazione della riforma costituzionale, testimoniata ancora in questa legislatura dalle vicende del ddl sulla carta delle autonomie, si è aggiunta la crisi economica che ha generato una legislazione dai contenuti economico-finanziari, ma che non ha esitato ad agire anche sui profili istituzionali.”

dell'assetto territoriale italiano²⁰. Sulla spinta di una battente vulgata mediatica, le Province (ma anche le Regioni e i Comuni) sono state presentate e percepite, più che nella loro dimensione di enti di valorizzazione della partecipazione democratica, come “una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza”²¹.

Il primo provvedimento²² che nella scorsa legislatura ha perseguito l'obiettivo del depotenziamento e della progressiva dismissione della Provincia è stato il decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (c.d. decreto “Salva Italia”), approvato dal governo Monti e convertito nella l. n. 214 del 22 dicembre 2011. Con esso si è disposta la cancellazione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo, la drastica riduzione del numero dei consiglieri provinciali²³ e la soppressione delle relative giunte; e, per altro verso, un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite alla Provincia.

Quanto alle funzioni, sarebbero rimaste in capo alla Provincia esclusivamente quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze: tutte le altre sarebbero dovute essere trasferite ai Comuni, “salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art. 23, co. 18, d.l. 201/2011).

Il d.l. n. 201 del 2011 ha suscitato l'immediata reazione di molte Regioni, che l'hanno impugnato innanzi alla Corte costituzionale, tanto da indurre il governo Monti a cambiare completamente strategia: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (nel testo risultante dalla legge di conversione n. 135 del 7 agosto 2012), nel determinarne le funzioni fondamentali, ha segnato il recupero alla Provincia di alcune competenze di area vasta; al contempo, però, ha optato per “un complesso procedimento di razionalizzazione territoriale ispirato a criteri di ottimalità dimensionale e demografica”²⁴. L'opzione del legislatore del 2012, in altre parole, è andata nel senso di conservare le Province nella loro caratterizzazione tradizionale e di conseguire gli auspicati risparmi mediante una loro riduzione di numero (tanto che le Province delle Regioni ordinarie passano, nel progetto, da 86 a 54). I criteri, definiti nella delibera del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012²⁵, sono stati poi riversati nell'art. 2 del d.l. 5 novembre 2012, n.

²⁰ Parla di “legislazione emergenziale della XVI legislatura” A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012.

²¹ Cfr. S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in www.federalismi.it, n. 17/2012, 1 ss.

²² In precedenza c'erano stati altri interventi di portata più circoscritta, volti ad incidere soltanto sulla composizione numerica degli organi di governo provinciale.

²³ In particolare il comma 16 dell'art. 23 aveva previsto che il consiglio provinciale fosse composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, mentre il successivo comma 17 stabiliva che il presidente della Provincia fosse eletto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti.

²⁴ Cfr. la deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che indica in 2500 kmq la dimensione minima e in 350.000 abitanti il numero minimo di popolazione residente.

²⁵ Tra i tanti profili di dubbia legittimità costituzionale del processo di riforma delle Province della XVI legislatura, il più eclatante è consistito nell'aver affidato ad una delibera del Consiglio dei ministri la determinazione dei criteri di riduzione e accorpamento delle Province, che solo successivamente è stato riversato in un decreto-legge.

188; ma il decreto legge è stato lasciato cadere senza conversione a fine legislatura, anche per le accese opposizioni politiche che esso ha suscitato, specialmente da parte delle Province interessate.

La stagione delle riforme provinciali, coincidente con l'ultima parte della XVI legislatura, è così finita su un binario morto, anche perché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220/2013²⁶, ha reso giustizia della fretta con cui il Governo e il Parlamento avevano agito, dichiarando l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 23 del d.l. 201 del 2011, sia degli artt. 17 e 18 del d.l. 95 del 2012, appuntando le sue censure principalmente – se non esclusivamente – sulla violazione dell'art. 77 Cost.: “il decreto-legge, infatti, è un atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, e non è strumento normativo utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio”.

All'aprirsi della XVII legislatura, dunque, i tentativi di riformare le Province erano tutti falliti, ancorché il tema restasse al centro del dibattito politico²⁷.

2. La legge Delrio: le Province (per il momento) non vengono abolite, ma trasformate

Con l'insediamento del governo Letta all'inizio della XVII legislatura il tema della riforma delle Province è stato ripreso e rilanciato²⁸. Abbandonati i propositi di riduzione/razionalizzazione demografica e geografica delle Province esistenti, e solo temporaneamente quelli di abolizione²⁹, si è tornati alla configurazione della Provincia come ente di secondo livello, secondo l'impostazione propria del d.l. n. 201 del 2011, con organi di governo eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio, titolare di poche competenze gestionali dirette e, soprattutto, di funzioni di coordinamento, supporto e pianificazione delle funzioni comunali.

²⁶ La sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale può leggersi in *Giur. Cost.*, 2013, 3157 ss., con note di N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della corte costituzionale n. 220 del 2013*, e di G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”*. *I dubbi di legittimità non risolti della “riforma delle Province”*.

²⁷ Nei programmi delle forze politiche per le elezioni del febbraio 2013 l'abolizione delle Province mediante modifica costituzionale, compare nel programma del PDL, del Movimento 5 Stelle, di Scelta Civica e della Lega Nord. Invece, “per quanto attiene l'ente intermedio il PD ritiene che le sue funzioni mantengano ancora oggi attualità e che si debba semmai aprire una approfondita riflessione, guardando alle migliori esperienze europee sulla forma più innovativa e capace di dare risultati”. I programmi sono riportati all'indirizzo http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25_elezioni.

²⁸ Il 20 agosto 2013 il governo Letta ha presentato alla Camera il disegno di legge C. 1542, intitolato “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, che è stato approvato in prima lettura il 21 dicembre 2013, approvato con modifiche dal Senato il 26 marzo 2014 e poi approvato definitivamente in seconda lettura dalla Camera il 3 aprile 2014, dopo l'insediamento del governo Renzi.

²⁹ Come spiega la Relazione accompagnatoria del disegno di legge n. 1542, “la premessa fondamentale che orienta tutto il disegno di legge ... è di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei ministri del 5 luglio 2013. Tale testo reca il titolo di abolizione delle Province e prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, le modalità e le forme di esercizio delle loro funzioni siano individuate da parte dello Stato e delle Regioni, sulla base di una legge dello Stato che definirà criteri e requisiti generali”.

E' da queste premesse che nasce la legge Delrio, che – nella non insolita tecnica legislativa italiana della provvisorietà³⁰ – si avvia a trasformare le Province in enti ben diversi da quelli che conosciamo.

La legge n. 56 del 2014 non abolisce le Province e non ne ridisegna i confini territoriali, ma si limita a innovare radicalmente la loro forma di governo e a ridefinire il perimetro delle loro competenze. Essa positivizza i proclami elettorali delle principali forze politiche, ancorché si muova in controtendenza, come abbiamo visto, rispetto ad un processo di valorizzazione delle Province, rafforzatosi negli ultimi anni, come ente di prossimità dei cittadini al pari dei Comuni e, anzi, in molti ambiti, più efficace di quest'ultimi per un'azione di tutela e promozione del territorio³¹.

Gli organi della Provincia non sono più eletti direttamente dai cittadini, e perdono così il loro tratto politico-rappresentativo in senso proprio: la loro base elettorale sta ora nei consiglieri comunali e nei sindaci in carica nei Comuni del territorio provinciale³²; viene meno l'organo esecutivo, a favore di una gestione collegiale di presidente e consiglio delle funzioni provinciali, coerente con la progressiva cancellazione di competenze gestionali dirette; viene peraltro meno anche il rapporto fiduciario tra presidente e consiglio provinciale, a ulteriore riprova dell'indebolimento del profilo politico dell'ente; infine, viene istituito un nuovo organo – l'assemblea dei sindaci – chiamato a svolgere funzioni propositive, consultive e di controllo e coinvolto nel procedimento di approvazione del bilancio e dello statuto.

L' "area vasta", pur conservando i confini delle odierne Province, cessa così di essere un'entità autonoma, capace di esprimere un proprio indirizzo politico, ma si avvia a diventare una ripartizione funzionale e un tavolo tecnico di confronto tra i Comuni interessati, sulla falsariga di esperienze come le Comunità montane, i distretti socio-sanitari e gli ambiti territoriali di gestione delle risorse idriche e del gas.

Emerge "... chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive Comunità: le Regioni e i Comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della Comunità metropolitana"³³.

³⁰ "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge" (art.1, co. 51): si tratta di una formula che di regola assume il carattere di impegno politico del legislatore ad approvare, in un domani non lontano, quello che non è stato possibile deliberare oggi; ma che, nel caso specifico, vuole anche essere un modo per sottrarre ai dubbi di costituzionalità una disciplina che "depotenzia" le Province e toglie loro il carattere direttamente elettivo, a Costituzione invariata.

³¹ Come nota G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., 9, la Provincia si configura come necessaria regista dello sviluppo locale e dei servizi a rete, a fronte di un Comune da intendere come punto di riferimento principale per i servizi di base alla persona.

³² Nel disegno di legge iniziale, presentato dal governo, l'elettorato attivo del Presidente e del consiglio provinciale spettava esclusivamente ai sindaci. Nel corso dell'iter parlamentare è stato poi esteso anche ai consiglieri comunali. Sulle perplessità suscitate dalla prima ipotesi si veda O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, n. 25/2013, 6.

³³ Lo puntualizza la Relazione accompagnatoria del disegno di legge C. 1542, in www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf, 2.

Come è stato sottolineato in un documento congiunto di Anci e Upi³⁴, “si tratta di una riforma che, semplificando il sistema istituzionale locale in applicazione del principio di sussidiarietà, affida ai Comuni il ruolo di istituzione base su cui, secondo i principi di differenziazione e adeguatezza, si costruiscono le Città metropolitane e le nuove Province. Si tratta di una straordinaria trasformazione istituzionale – continua il documento – che dà sostanza al principio di semplificazione e che consentirà di realizzare una gestione delle funzioni locali intese in senso lato in modo sinergico e sulla base di una rappresentanza di secondo grado che dovrà esaltare l’interesse della comunità rispetto alle decisioni di più ampio raggio”. Al netto dell’enfasi che accompagna il documento, esso coglie l’essenza della riforma: superare il dualismo politico e istituzionale tra Comuni e Province, per fare delle seconde gli strumenti “ancillari” rispetto agli interessi e alle funzioni dei primi³⁵, in una logica di “semplificazione” dell’assetto territoriale italiano, ad oggi frammentato fra troppi livelli di governo direttamente rappresentativi³⁶.

La vocazione della Provincia – o di quello che ne resterà – diventa così essenzialmente, se non esclusivamente, tecnica e funzionale, lasciando alle sedi di concertazione tra Comuni, da un lato, e alla Regione, dall’altro lato, le fondamentali scelte politiche riguardanti il territorio e le comunità ivi insediate. Anticipando i propositi di riforma costituzionale, la Provincia come ente esce da quel circuito della “sovranità” che trova la sua positivizzazione negli artt. 1, 5 e 114 Cost., per rispondere esclusivamente – se ed in quanto saranno conservate dal legislatore – ad esigenze di buon andamento (art. 97 Cost.), di sussidiarietà e di adeguatezza (art. 118, co.1, Cost.). Si tratta di un cambio di prospettiva (e di riferimenti costituzionali) di non poco conto, perché implica il rimettere interamente alla discrezionalità del legislatore la scelta di conservare le Province, oppure di dismetterle in nome di diverse e più efficaci scelte di funzionalità amministrative; e non a caso su tale profilo, come vedremo³⁷, si sono appuntate le principali censure di incostituzionalità della disciplina.

La legge Delrio abbandona, invece, il progetto di un riaccorpamento e di una riduzione delle Province. Difficile prevedere se si tratterà soltanto di un accantonamento provvisorio del progetto, che sarà ripreso una volta approvata la riforma costituzionale del Titolo V; o se, al contrario, proprio il venir meno della dimensione politica dell’ente, a favore di una sua vocazione strettamente

³⁴ Anci e Upi, *L’attuazione della legge 56/14: il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l’accordo in conferenza unificata*, Roma, 3 luglio 2014, in www.upinet.it.

³⁵ F. PIZZETTI, *Una grande riforma di sistema. Scheda di lettura e riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di Comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in www.affariitaliani.it, 6, nota che “la vera caratteristica della nuova Provincia è di essere un ente di area vasta con un numero limitato e definito di funzioni fondamentali, sostanzialmente pensato per essere «servente» i Comuni e dare risposta alle esigenze legate ai servizi sul territorio”.

³⁶ Il tema della semplificazione istituzionale, accanto a quella legislativa e amministrativa, è da tempo al centro dell’attenzione del legislatore e della dottrina, partendo dal presupposto che, nel nostro ordinamento, abbiamo ben quattro livelli politico-rappresentativi (oltre all’Unione europea), tutti organizzati in forme analoghe e con molteplici sovrapposizioni e confusioni di ruolo: cfr. anche il documento della Conferenza delle Regioni e Province autonome del 14 gennaio 2014, in www.regioni.it. In dottrina, *ex multis*, G. MELONI, *La semplificazione istituzionale-amministrativa e la riforma costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it; F. MERLONI, *Il riordino del sistema istituzionale e l’individuazione delle funzioni delle autonomie locali*, in www.astrid-online.it.

³⁷ Cfr. *infra* par. 3.

funzionale, costituirà la premessa per un aumento delle Province quali circoscrizioni ottimali di aggregazione delle funzioni comunali.

Infine la legge Delrio riguarda tutte le Regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Ai sensi dell'art.1, co. 145, infatti, "entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge. Le disposizioni di cui ai commi da 104 a 141 sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Benché il legislatore statale non le qualifichi espressamente come tali, quelli contenuti nella legge Delrio devono perciò intendersi come "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e/o come "principi fondamentali dell'ordinamento giuridico", capaci di imporsi sulla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

La "nuova" vocazione della Provincia trova, come vedremo, premessa e sviluppo coerente nella sua configurazione organizzativa e nelle funzioni che ad essa vengono mantenute, anche se non tutte le soluzioni adottate appaiono convincenti. Ma prima di affrontare tali profili, è opportuno soffermarsi sui dubbi di legittimità costituzionale che la disciplina solleva.

3. Profili di criticità costituzionale della nuova disciplina

Secondo una tecnica di formulazione non inconsueta nella legislazione recente³⁸, la legge Delrio annuncia, nel co. 51, un'imminente "riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione", intendendo così conferire alla disciplina che introduce un carattere dichiaratamente transitorio³⁹. Nella formula si avverte l'eco del progetto di riforma costituzionale proposto dal governo Renzi⁴⁰, che prevede tra l'altro la cancellazione di ogni menzione delle Province contenuta nel testo costituzionale.

Approvando la riforma delle Province con legge ordinaria, anziché mediante lo strumento della decretazione d'urgenza, Governo e Parlamento hanno inteso superare le ragioni che avevano indotto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220/2013, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dei precedenti tentativi di riforma, attuati mediante decreti-legge⁴¹.

³⁸ Utilizzata, tra gli altri, anche nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, "in attesa della riforma del Titolo I della parte II della Costituzione", ipotizzava la istituzione di una Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, chiamata a pronunciarsi in via consultiva e parzialmente vincolante sulle principali leggi in materia regionale: ma la modifica dei regolamenti parlamentari necessaria per dar vita a tale organismo non è mai stata approvata.

³⁹ Come peraltro dichiarato nella stessa Relazione accompagnatoria al disegno di legge.

⁴⁰ Identificato come A.S. 1429, in *www.senato.it*. Quando è stato presentato, il disegno di legge Delrio aveva quale riferimento il disegno di legge costituzionale deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 luglio 2013, il cui oggetto era soltanto l'abolizione delle Province, e non anche le ulteriori revisioni della II parte della Costituzione proposte con il disegno di legge costituzionale Renzi.

⁴¹ Nella parte della Relazione accompagnatoria dedicata all'analisi tecnico-normativa (pag. 14) del disegno di legge Delrio si legge: "il disegno di legge interviene a seguito della recente sentenza della Corte

La Corte, infatti, aveva statuito che “ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava ... in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza»”; tanto più che “dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale”⁴².

Nella stessa sentenza la Corte ha preso in esame anche il parametro dell'art. 133, co.1, Cost., sul procedimento di revisione delle circoscrizioni Provinciali, e anche per questo è giunta alla conclusione che la strada del decreto-legge risulta inappropriata e perciò non conforme a Costituzione: “emerge dalle precedenti considerazioni che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella

costituzionale n. 220 del 2013 che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme sul riordino di enti locali contenute in due distinti strumenti normativi approvati nella precedente legislatura. L'incostituzionalità è determinata sostanzialmente dall'uso del decreto-legge in materie ritenute dalla sentenza riservate alla legge”. Ancora: “la materia risulta di competenza esclusiva dello stato, ai sensi dell'art. 117, co.2, lettera p), della Costituzione. Per quanto riguarda le competenze delle regioni a statuto ordinario, si chiarisce che, anche prevedendo incisive competenze per le città metropolitane, restano comunque ferme le funzioni di programmazione e coordinamento delle regioni, nelle materie di cui all'art. 17, commi terzo e quarto, della Costituzione ... L'intervento regolatorio è comunque sottoposto alla Conferenza unificata”. Infine: “il disegno di legge detta in particolare disposizioni finalizzate a valorizzare proprio i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, ridisegnando l'assetto istituzionale e le funzioni degli enti locali e delle forme associative, assegnando a ciascun soggetto il ruolo che sembra più rispondente ai principi medesimi”.

⁴² I commenti sulla sentenza sono principalmente centrati sui limiti della decretazione d'urgenza: cfr., ad esempio, R. DICKMAN, *La Corte si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.giurcost.org, *Studi e commenti*, 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”*, in www.rivistaaic.it; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in www.forumcostituzionale.it; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it.

dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali"⁴³.

La Corte non è entrata nel merito degli altri profili di censura sollevati dalle Regioni ricorrenti, ritenendoli assorbiti nella prima e principale ragione di illegittimità: si lamentava infatti anche la violazione dell'art. 5 Cost., in quanto la normativa censurata applica una logica inversa a quella del decentramento e dell'autonomia; la vanificazione del riconoscimento delle Province come enti costitutivi della Repubblica, dotati di autonomia e funzioni proprie, secondo il disposto dell'art. 114 Cost.; la violazione degli artt. 117, 118 e 119, che conterrebbero una riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province; il contrasto con la Carta europea delle autonomie locali.

Anzi, la Corte costituzionale ha puntualizzato che "le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative"⁴⁴.

Nonostante il parziale via libera della Corte, restano nondimeno gli ulteriori profili di dubbia conformità con la Costituzione della legge Delrio, che parte della dottrina non ha mancato di segnalare⁴⁵.

La riforma, infatti, deve fare i conti con la piena vigenza di quel Titolo V della Costituzione che attende ancora di essere compiutamente attuato e che avrebbe dovuto "accentuare con chiarezza il ruolo sussidiario delle Province, rispetto ai Comuni, per il quale tutte le funzioni comunali, anche quelle più caratterizzanti, nei casi in cui questi enti presentino una naturale inadeguatezza o le funzioni medesime non siano a loro rapportabili, per il principio di differenziazione, possono essere assicurate ai cittadini dall'azione della Provincia, la quale, in una evenienza del genere, si deve considerare ente di prossimità al pari del Comune"⁴⁶; così che è lecito dubitare della legittimità di un'operazione legislativa che, a Costituzione invariata e in senso contrario alle indicazioni della Carta fondamentale, da un lato svuota di funzioni l'ente provinciale, trasferendole verso il basso (ai Comuni o a forme associative tra i Comuni stessi), verso nuove forme aggregative da definire o riportandole a livello regionale; e, dall'altro lato, cancella il carattere direttamente politico-rappresentativo dell'ente, facendone sostanzialmente un'organizzazione associativa dei Comuni.

⁴³ Cfr. punto 12.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Punto 12.1. del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Cfr., in merito al disegno di legge AC n. 1542, poi divenuto legge Delrio, una raccolta dei resoconti parlamentari e dei documenti per le audizioni, in www.astrid-online.it. Ivi cfr. tra l'altro gli appunti di L. VANDELLI e G. C. DE MARTIN. V. inoltre P. P. PORTALURI, *Transizioni incessanti. (Appunti sul d.d.l. AC n. 1542 "svuotaprovince")*, in www.federalismi.it, n. 23/2013; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, *ibidem*, n. 25/2013; gli atti del seminario *Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta*, organizzato da Federalismi.it il 13 dicembre 2013, *ibidem*, n. 1/2014; gli atti del seminario sulla riforma del sistema delle autonomie locali, tenutosi a Roma, presso la LUISS il 24 novembre 2013 (in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9 dicembre 2013).

⁴⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio*, cit., 7.

Parrebbe ostare a tale opzione la formulazione dell'attuale art. 114 Cost., in combinato disposto con gli artt. 1 e 5 Cost. che definisce (anche) le Province come enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione⁴⁷; nonché le altre disposizioni costituzionali contenute nel Titolo V, ed in particolare l'art. 118, co.1, Cost., che, attraverso la combinazione di sussidiarietà e adeguatezza, vede nelle Province il naturale terminale di molte funzioni di area vasta.

Tre sono le principali censure che possono essere mosse contro l'attuale disciplina.

Innanzitutto, se il principio autonomistico dell'art. 5 Cost. è inscindibilmente e intrinsecamente connesso con il metodo democratico, tale metodo non potrebbe essere frustrato dal legislatore nazionale, nell'esercizio della competenza ad esso riconosciuta dall'art. 117, co.2, lett. p), Cost⁴⁸. E' questo un aspetto su cui si sono particolarmente concentrate le critiche al disegno di legge nel corso del suo *iter* parlamentare: si è osservato, infatti, che “se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare⁴⁹. Il punto critico essenziale della riforma sta proprio qui: nell'aver “dimenticato” le ragioni di valorizzazione della partecipazione democratica e di pluralismo politico e istituzionale che sono state alla base dell'affermazione della Provincia come ente territoriale autonomo e rappresentativo, e nell'averle “piegate” ad una logica funzionalistica o, peggio, di mera contingenza finanziaria.

⁴⁷ Come osserva V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità*, cit., 27, “anche se di per sé l'elezione diretta o invece di secondo grado dei titolari degli organi degli enti territoriali non appare formalmente vincolata dalla Costituzione, è però certo che le Province siano configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali, e non come enti espressione «associativa» dei Comuni”.

⁴⁸ Cfr., sul punto, le perplessità di L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *www.astrid-online.it* (8 ottobre 2012), 6. Si vedano anche le considerazioni di G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”*, cit., 3252, che, richiamando l'insegnamento di CARLO ESPOSITO – *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *Id.*, *La costituzione italiana*, Padova, 1954, 80-82 – ricorda che il *proprium* dell'autonomia riconosciuta agli enti locali sta nel collegamento con la vita sociale, e che la disposizione costituzionale garantirebbe sia il cittadino, nella partecipazione attiva alla vita degli enti territoriali, sia la molteplicità e la posizione complessiva degli enti locali.

⁴⁹ Cfr. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, cit., 11. Cfr. anche C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2, 2013, 375, che insiste in particolare sulla elettività degli organi fondamentali degli enti costitutivi della Repubblica. Cfr. anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *www.federalismi.it*, 20 settembre 2006, il quale, richiamando la nozione di autonomia ex art. 5 Cost., ritiene che impedisca “la costruzione della Provincia come ente di secondo grado (e quindi la riduzione della politica dell'ente)”; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 2013, n. 19, 2, 3. *Contra* però, F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 4-5; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione Vigente?*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013, 1-2; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 12.

In secondo luogo, se la natura della Provincia quale ente autonomo, pariordinato a quello delle altre istituzioni territoriali, ha trovato consacrazione nell'art. 114 Cost., la riduzione delle funzioni provinciali al solo "indirizzo e coordinamento" di quelle comunali ne disconoscerebbe tale natura.

In terzo luogo, tenuto conto che gli artt. 117, 118 e 119 Cost. pongono una riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province – l'art. 117, co.6, attribuisce alle Province una potestà regolamentare per la disciplina di funzioni proprie; l'art. 118 riconosce ad esse la titolarità di funzioni proprie o conferite dalla legge statale o regionale; l'art. 119 riconosce un'autonomia di spesa e di entrata, con risorse derivanti anche dall'imposizione tributaria direttamente esercitata – l'integrale cancellazione di tali potestà e di tali profili di autonomia si scontra con il carattere vincolante del testo costituzionale⁵⁰.

A queste perplessità si aggiungono anche profili di dubbia conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale⁵¹: perplessità che colpivano sia il sostanziale "svuotamento di identità e di funzioni" operato con il d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge 214 del 2011, sia il d.l. 95 del 2012, convertito con modificazioni nella legge 1135 del 2012, che ha mirato ad un riordino delle Province, più che ad una loro surrettizia soppressione, ed una complessiva riduzione degli enti di area vasta in base a criteri e requisiti minimi definiti con riguardo alle dimensioni territoriali e demografiche⁵²; ma che possono essere estese anche alla legge Delrio.

A queste perplessità la legge Delrio dà una risposta autoproclamandosi espressamente provvisoria⁵³, in attesa della revisione del titolo V che, stando alla versione approvata dal Senato in prima lettura l'8 agosto 2014, cancella ogni riferimento costituzionale alle Province, rimettendo così al legislatore ordinario ogni determinazione in proposito.

La provvisorietà della disciplina parrebbe superare i rilievi critici che abbiamo evidenziato. E tuttavia, se tale provvisorietà dovesse prolungarsi, come spesso accade nel nostro Paese, non è improbabile che la Corte costituzionale si risolva ad accogliere una o più tra le probabili censure di costituzionalità; dall'altro lato, non è detto che, nonostante la dichiarata provvisorietà, la Corte non giunga a

⁵⁰ Cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012, 11.

⁵¹ Cfr. G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in www.federalismi.it, n. 20/2012; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale*, cit., 18. Anche i ricorsi di alcune Regioni contro il d.l. 201/2011 e contro il d.l. 95/2012 evocavano tale profilo.

⁵² Cfr. V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in www.federalismi.it.

⁵³ Come osserva M. C. ROMANO, *Enti locali. Provincia e Città metropolitana*, in www.treccani.it, "l'intervento legislativo si caratterizza per la provvisorietà della disciplina, pervasa di contenuti transitori, sia rispetto alla riallocazione delle funzioni tra i nuovi enti di area vasta (Province e Città metropolitane), sia rispetto ai tempi e ai meccanismi procedurali che dovranno scandire l'attuazione della riforma. Per quanto riguarda direttamente le Province, queste ultime resterebbero temporaneamente come enti di area vasta, titolari prevalentemente di funzioni di coordinamento e di indirizzo essenziale (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, programmazione provinciale della rete scolastica), e più limitatamente di compiti gestionali (gestione dell'edilizia scolastica, esercizio – d'intesa con i Comuni – delle funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio) a differenza di quanto veniva disposto dall'art. 17, d.l. n. 95/2012".

dichiarare l'incostituzionalità della legge Delrio fin da subito. Ed è per questo che diventa essenziale, per evitare inimmaginabili scompensi istituzionali, che arrivi in porto al più presto la revisione costituzionale, così da far combaciare normazione primaria e normazione superprimaria.

4. La forma di governo della nuova Provincia e il sistema elettorale del presidente e del consiglio

Se la parola d'ordine che ha guidato le più recenti scelte istituzionali è la "semplificazione", non ne poteva restare immune l'organizzazione interna della nuova Provincia, ed in particolare la sua "forma di governo"⁵⁴, se è lecito utilizzare questa espressione per un ente che ha perduto il suo carattere politico-rappresentativo; anche se non è detto che le soluzioni prescelte vadano effettivamente verso una semplificazione della *governance* dell'ente, quanto meno sotto il profilo dell'efficacia decisionale e della chiarezza nella distinzione dei ruoli.

Gli organi di governo propriamente provinciali saranno soltanto due, in luogo dei tre attuali: presidente e consiglio provinciale, mentre non è più prevista la giunta (che, peraltro, come vedremo, potrà essere ricreata in forma indiretta attraverso le deleghe del presidente a singoli consiglieri). Ad essi si affiancherà un organo di nuova istituzione: l'assemblea dei sindaci dei Comuni del territorio provinciale.

Ai sensi dell'art. 1, co. 55, della legge Delrio, "il presidente rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto".

In attesa di capire se e quali ulteriori spazi potrà concedere lo statuto alla figura presidenziale, la formula del co. 55 ricorda i compiti del presidente stabiliti dall'attuale art. 50, co.1-2-3, del Tuel; manca però il ruolo di guida della giunta, che è stata soppressa; manca ogni riferimento al potere di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, di attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali e di quelli di collaborazione esterna; manca il potere di nomina, revoca e designazione dei rappresentanti dell'Ente presso enti, aziende, istituzioni⁵⁵.

In tal modo il futuro presidente non avrà poteri decisionali propri, ma essenzialmente compiti di rappresentanza dell'ente, di sovrintendenza del corretto funzionamento di uffici e servizi e di coordinamento e impulso dell'attività del

⁵⁴ Anche se la riduzione degli organi di governo e del numero dei loro componenti risponde non solo (o non tanto) alla logica della semplificazione, quanto a quella del contenimento dei costi, in chiave di reazione alla polemica "anticasta" che da alcuni anni anima il dibattito pubblico del nostro Paese.

⁵⁵ Non è chiaro se tali omissioni siano volute, oppure siano una mera dimenticanza: nel primo caso si potrebbe ipotizzare che il legislatore abbia ritenuto che, venendo meno le funzioni gestionali dell'ente, non ci sia più bisogno di procedere alla nomina dei responsabili dei vari servizi, né che ci siano più nomine di rappresentanti dell'ente in altri enti o aziende esterne. Più probabile, però, che l'omissione sia il frutto di una scarsa capacità di previsione di come si articolerà concretamente la vita dell'ente; in questo caso, sarà possibile ovviare a tale omissione in sede di redazione dello statuto, che, come vedremo, potrà offrire l'occasione per una migliore organizzazione interna del nuovo ente. D'altra parte, e in alternativa, anche in omaggio al ripetuto richiamo al principio di collegialità, si può ritenere che le nomine in questione saranno di appannaggio dell'intero consiglio: il che varrebbe ad esaltare la dimensione trasversale e concertata della gestione dell'ente, rispetto ad una gestione più verticistica.

consiglio e dell'assemblea dei sindaci: in coerenza con il fatto che non rappresenta più i cittadini, ma i Comuni che compongono la Provincia, e che non può vantare un rapporto fiduciario con un consiglio composto a sua immagine e somiglianza, come avviene oggi grazie al premio di maggioranza a favore delle liste collegate al vincitore della competizione monocratica. Se così si può dire, il presidente sarà chiamato più ad un ruolo di mediatore e di "facilitatore" del dialogo tra i Comuni, piuttosto che a ruoli decisionali e di *leadership*, con un profilo politico "sbiadito" rispetto a quello attuale.

Il presidente è eletto, con voto ponderato, da un corpo elettorale ristretto, formato dai consiglieri comunali e dai sindaci (ma non dagli assessori) dei Comuni della Provincia: un corpo elettorale il cui numero varia dai 142 "grandi elettori" di Prato ai 2858 di Cuneo⁵⁶, a seconda del numero di Comuni presenti in ciascuna Provincia e della loro popolazione.

Per la presentazione di una candidatura sarà necessaria la sottoscrizione di almeno il 15% degli aventi diritto: si tratta di una soglia piuttosto elevata, che vale, da un lato, a restringere la competizione elettorale a pochi candidati, dall'altro lato, a rendere problematica la candidatura di *outsiders* o di esponenti di forze minori o poco rappresentate a livello amministrativo, come il Movimento 5 Stelle.

Per l'elezione del presidente (ma anche del consiglio) la legge utilizza il sistema del voto ponderato, ai sensi dei commi 33 e 34 dell'art. 1 della legge Delrio.

Il co. 33 ripartisce i Comuni della Città metropolitana (e della Provincia) in 9 fasce: a) Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti; b) Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti; c) Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti; d) Comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti; e) Comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti; f) Comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti; g) Comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti; h) Comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 di abitanti; i) Comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

L'indice di ponderazione per ciascuna delle fasce demografiche è determinato sulla base del peso percentuale che la popolazione complessiva dei Comuni appartenenti ad una determinata fascia hanno sulla popolazione complessiva della Provincia; fermo restando che un singolo Comune non può comunque superare il 45% dei voti complessivi disponibili e che nessuna fascia demografica può superare il 35% dei voti complessivi disponibili. In questo caso il valore percentuale eccedente è assegnato in aumento al valore percentuale delle fasce demografiche cui non appartiene il Comune, ripartendolo fra queste in misura proporzionale alla rispettiva popolazione.

La percentuale di ciascuna fascia demografica viene poi divisa per il numero complessivo di sindaci e consiglieri dei Comuni appartenenti a quella fascia e moltiplicato per 1000. In tal modo, ciascun elettore degli organi provinciali (sindaci o consiglieri comunali) dispone di un pacchetto di voti, variabile da alcune decine ad alcune centinaia, espressi necessariamente in modo univoco e riconoscibili sulla base del colore della scheda di voto (di colore diverso a

⁵⁶ Per questi dati si veda la Circolare del Ministero dell'Interno 1° luglio 2014, cit.

seconda della fascia demografica) e dal cui computo si ricavano i risultati delle elezioni⁵⁷.

L'obiettivo del sistema di ponderazione è quello di far sì che il voto di ciascun elettore pesi in proporzione al peso demografico della fascia di appartenenza. Così, se il Comune capoluogo vale il 15% della popolazione complessiva provinciale, il voto dei 33 elettori che esso esprime vale circa il 15% del totale dei voti disponibili.

Risulterà eletto presidente il candidato che otterrà il maggior numero di voti ponderati, nell'unico turno di votazione. Egli rimane in carica per 4 anni, salvo che, per qualunque ragione, non venga meno la sua carica nel Comune di provenienza, perché la sussistenza della seconda è condizione essenziale per la permanenza della prima⁵⁸.

Il presidente non sarà legato al consiglio da un rapporto fiduciario; la loro stessa elezione non sarà sempre contestuale, se non la prima volta, perché la carica dei consiglieri provinciali dura soltanto 2 anni; salva la possibilità che, nella terza elezione del consiglio, i due organi tornino ad allinearsi. Possibilità, ma non certezza, perché – vista la necessaria coincidenza tra carica nei Comuni e carica in Provincia – può accadere che la durata dell'uno o dell'altro organo subisca interruzioni anticipate.

Ne consegue che, pur se probabile, non è affatto detto che la composizione del consiglio provinciale rispecchi l'orientamento politico del presidente: trattandosi di elezioni disgiunte e non reciprocamente condizionatesi, se non sul piano delle ordinarie dinamiche politiche, la scelta del presidente potrebbe cadere su una personalità indipendente non supportata da una maggioranza omogenea in consiglio, o essere condizionata dal quorum particolarmente alto – 15% degli aventi diritto – richiesto per la presentazione della candidatura; mentre la composizione del consiglio sarà meno orientabile, sia perché il quorum di presentazione delle candidature è più basso, sia perché i consigli comunali sono ricchi di candidati indipendenti e liste civiche non facilmente riconducibili ad una disciplina di partito.

Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della Provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del presidente adotta gli schemi di bilancio; poi, a seguito del parere espresso dall'assemblea dei sindaci, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente. Rispetto a quanto si è detto per il presidente, per il consiglio il "dimagrimento" dei compiti rispetto a quanto prevede l'odierno art. 42 del Tuel è ancora più evidente, non essendo nemmeno contemplata una norma di chiusura che definisca chi debba esercitare le funzioni senza un titolare preventivamente identificato dalla legge statale o regionale di conferimento. Una volta di più, toccherà allo statuto colmare la lacuna, prevedendo un criterio generale di riparto dei compiti tra presidente e consiglio.

⁵⁷ Le linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale sono riportate nella Circolare 1° luglio 2014 del Ministero dell'Interno, consultabile sul sito www.affariregionali.it.

⁵⁸ Non sono invece previsti strumenti nelle mani del consiglio per sfiduciare il presidente, coerentemente con il fatto che quest'ultimo trae la sua investitura e la sua legittimazione dai sindaci e dai consiglieri comunali, e non dal consiglio stesso.

Il consiglio provinciale sarà composto da un numero massimo di 16 componenti più il presidente, nelle Province con popolazione superiore a 700.000 abitanti; da 12 componenti più il presidente nelle Province con popolazione compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti; da 10 componenti più il presidente nelle Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti.

La competizione elettorale per l'elezione del consiglio avviene sulla base di liste, composte da un numero minimo di candidati, pari al 50% dei componenti il consiglio, ad un massimo pari al numero dei componenti il consiglio stesso. Il corpo elettorale è lo stesso – consiglieri comunali e sindaci⁵⁹ – previsto per l'elezione del presidente.

Rispetto al sistema elettorale introdotto con la legge 81/1993, basato sulla ripartizione del territorio provinciale in collegi uninominali secondo le disposizioni della legge n. 122 del 1951, viene meno il riferimento ai collegi⁶⁰: le liste di candidati saranno uniche per tutto il territorio provinciale, con il rischio che rilevanti zone o fasce demografiche risultino sotto rappresentate o non abbiano voce in consiglio. Dovrà perciò essere cura dei presentatori fare in modo di garantire una rappresentanza adeguata di tutto il territorio provinciale e di tutte le fasce demografiche dei Comuni.

Viene previsto l'obbligo di assicurare la rappresentanza di genere almeno al 40%, pena la riduzione d'ufficio della liste fino alla loro inammissibilità, se scendono sotto il numero minimo di candidati⁶¹.

Sulla base dell'esito del voto, saranno proclamati eletti i candidati più votati a seguito di ponderazione, a prescindere dai voti ottenuti dalla lista di appartenenza. Le liste elettorali avranno quindi esclusivamente una funzione di veicolo per la presentazione delle candidature, ma non saranno invece la premessa dell'articolazione politica del consiglio. Tutti i candidati, infatti, in sede di scrutinio, verranno collocati in un'unica graduatoria formata sulla base delle preferenze individuali ponderate di ciascuno, e saranno proclamati eletti i più votati⁶².

⁵⁹ Rispetto a quanto era stato previsto nell'art. 23, co.16, de d.l. 201 del 2011, che parlava di elettorato attivo riconosciuto genericamente agli "organi elettivi dei Comuni", la legge Delrio scioglie ogni incertezza in proposito, chiarendo che esso spetta sia ai sindaci che ai consiglieri comunali. In tal modo, come osserva S. BELLOTTA, *Il sistema elettorale nelle nuove Province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in *www.federalismi.it*, n.14/2012, 8, si assicura una maggiore rappresentanza di tutte le componenti politiche esistenti sul territorio.

⁶⁰ S. BELLOTTA, *Il sistema elettorale nelle nuove Province, enti di secondo livello*, cit., 12, osserva che il "collegio unico provinciale ha sì il pregio di semplificare le modalità e l'organizzazione stessa delle procedure elettorali, concentrando tali procedure in un solo collegio, ma anche il difetto di non garantire una omogenea rappresentanza territoriale".

⁶¹ Ma la disposizione sull'equilibrio nella rappresentanza di genere non si applica per cinque anni dall'entrata in vigore della legge 23 novembre 2012, n. 215, "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni".

⁶² Lo si ricava dall'art. 1, co. 77, legge Delrio, secondo cui "l'ufficio elettorale, terminate le operazioni di scrutinio, determina la cifra individuale ponderata dei singoli candidati sulla base dei voti espressi e proclama eletti i candidati che conseguono la maggiore cifra individuale ponderata. A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane". La disposizione non fa alcun cenno al conteggio dei voti di lista o ad un riparto dei seggi tra le diverse liste, prodromico alla successiva assegnazione dei seggi ai candidati più votati. Conferma questa interpretazione anche la Circolare 1° luglio

L'assemblea dei sindaci ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. Essa inoltre adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio ed esprime un parere – da ritenere vincolante – sugli schemi di bilancio della Provincia adottati dal consiglio su proposta del presidente.

L'assemblea dei sindaci⁶³ approva gli atti di sua competenza mediante la doppia maggioranza di 1/3 dei Comuni e 1/2 della popolazione complessivamente residente. Non è però previsto il voto ponderato, così che questa formulazione della doppia maggioranza tende a ridurre il peso politico del capoluogo e ad accrescere quello dei Comuni minori. E' da prevedere che tale doppia maggioranza sarà particolarmente mutevole e aleatoria, specialmente in considerazione della non ben definita identità politica di molti sindaci, che potrebbero essere portati ad aggregazioni e riaggregazioni di volta in volta diverse.

Come si è detto, è stata abolita la giunta, anche in linea con il fatto che le funzioni dell'ente sono più pianificatore e programmatiche che non gestionali; ma il comma 66 dell'art. 1 della legge Delrio stabilisce che "il presidente della Provincia può nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al consiglio. Il vicepresidente esercita le funzioni del presidente in ogni caso in cui questi sia impedito. Il presidente può altresì assegnare deleghe a consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto".

Il ricorso alle deleghe sarà pressoché obbligato, non solo per il doppio impegno non remunerato a cui saranno chiamati presidente e consiglieri provinciali, ma anche perché la logica del nuovo ente va verso una gestione collegiale e condivisa delle funzioni: la norma cioè fa pensare, una volta di più, ad un consiglio attivo e pienamente partecipe delle funzioni che fanno capo alla Provincia.

Lo statuto, negli spazi lasciati liberi dalla legge Delrio, potrà arricchire le funzioni dei diversi organi, fermo il divieto di alterare le funzioni fondamentali definite dalla legge. E questo ci dice, fin da ora, l'importanza che assumerà il passaggio statutario⁶⁴.

Da quel che si è detto emergono i tratti di una forma di governo dai confini incerti⁶⁵, senza una chiara distinzione di ruoli tra i diversi organi e senza una netta preminenza di uno sugli altri, come oggi avviene con il presidente della Provincia

2014 del Ministero dell'Interno, *cit.*, 17. Tale interpretazione, tuttavia, non sembra del tutto coerente con quanto statuito dall'art. 1, co. 78, della legge Delrio, secondo cui, in caso di subentro in un seggio rimasto vacante per qualunque causa, si attinge al più votato della medesima lista. Sarebbe utile, sul punto, un sollecito intervento del legislatore, per chiarire la questione ed evitare così probabili futuri contenziosi.

⁶³ A cui O. CHESSA, *La forma di governo provinciale*, *cit.*, 6, nega il carattere di "organo di rappresentanza politica", sia per ragioni di ordine funzionale che strutturale.

⁶⁴ Va peraltro ricordato che l'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie conseguenti al disegno di legge in esame, entro sei mesi dalla elezione dei nuovi organi Provinciali. Nel caso di Province in scadenza nel 2014 (per le quali, si è ricordato, sono previste le elezioni di secondo grado entro il 30 settembre 2014), l'approvazione delle modifiche statutarie dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2014; e il lavoro preparatorio è svolto dal Consiglio provinciale, che nei primi mesi dovrà occuparsi soltanto di quello. In caso di mancata adozione delle modifiche statutarie entro la predetta data, il Governo eserciterà il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003. Solo per le Province in scadenza nel 2014 (per le quali, si è ricordato, l'approvazione delle modifiche statutarie da parte dell'assemblea dei sindaci ha il termine del 31 dicembre 2014) è previsto un termine per l'esercizio del potere sostitutivo statale, ossia il 30 giugno 2015.

eletto direttamente dai cittadini e rafforzato dalle regole elettorali e dalla clausola *simul stabunt simul cadent*. Avremo così un ente a geometrie variabili, con una spiccata propensione concertativa tra i suoi vari componenti: il che accentua il rischio che la Provincia possa faticare a fare sintesi tra i diversi interessi che il territorio esprime, e sia piuttosto portata a complessi compromessi o scambi tra le rivendicazioni dei Comuni.

La conformazione della competizione elettorale, inoltre, suggerisce la necessità di ampie alleanze trasversali, anche perché il presidente non ha una maggioranza in consiglio, e comunque questa può mutare in corso di mandato⁶⁶; ma questo risponde alla logica di un ente che non esprimerà più (o non dovrebbe esprimere) una linea politica propria, ma “ancillare” alle esigenze dei Comuni che lo compongono.

5. Le funzioni della nuova Provincia

Poiché lo scopo della legge Delrio è quello di ridefinire l'identità istituzionale della Provincia, insieme al ridisegno della sua forma di governo e della rappresentatività dei suoi organi si è dato avvio ad un processo di riordino/redistribuzione delle competenze tra i livelli territoriali.

Il senso complessivo di tale processo si muove intorno a due capisaldi: da un lato, valorizzare il più possibile il livello comunale, in forma singola o, preferibilmente, associata; dall'altro lato, ridurre il più possibile le competenze lasciate in capo alla Provincia, anche per facilitare il futuro compito del legislatore statale e regionale, chiamato presumibilmente ad abolire le Province e ad individuare nuove forme identificative dell'ente di area vasta.

Il primo caposaldo si legge nel co. 89 dell'art. 1 della legge, che pone le premesse per un massiccio trasferimento di un gran numero delle funzioni attualmente esercitate dalle stesse Province e indica nelle forme associative tra Comuni⁶⁷ il punto di caduta di molte di esse. Tutte le funzioni provinciali diverse da quelle del comma 85, infatti, dovranno essere riallocate in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: a) individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni; c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; d) adozione di forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali

⁶⁵ Particolarmente critico sulla configurazione della forma di governo provinciale è O. CHESSA, *La forma di governo provinciale*, cit., 8, che osserva che “una forma di governo in cui organi rappresentativi di II grado non sono responsabili politicamente dinanzi ad un organo rappresentativo di I grado, non soddisfa il concetto democratico di rappresentanza politica, né quindi appare conforme al principio di sovranità popolare. Peraltro la rappresentanza elettiva diretta, ossia l'assemblea dei sindaci, ha un rilievo decisamente marginale nei processi decisionali dell'ente: nel nuovo modello di sistema provinciale il funzionamento della forma di governo s'impennerebbe esclusivamente sull'iniziativa, l'indirizzo e le funzioni degli organi a elezione indiretta”.

⁶⁶ Non a caso, il percorso politico che sta conducendo all'appuntamento delle prime nuove elezioni provinciali, fissate per il prossimo 12 ottobre, sta vedendo in molte Province italiane lo sforzo di dar vita ad alleanze trasversali ampie, che potrebbero addirittura sfociare in una lista unica per l'elezione del consiglio provinciale, formata dai rappresentanti dei vari partiti.

⁶⁷ A cui la stessa legge Delrio dedica numerose disposizioni, dal co. 105 al co. 139 dell'art. 1.

coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali⁶⁸.

Alla scelta del legislatore di enfatizzare il livello comunale si accompagna la consapevolezza “che i confini geografici dei Comuni non siano adatti, vuoi per eccesso (conurbazioni), vuoi per difetto (piccoli paesi), ad una produttiva gestione dei servizi”⁶⁹; per questo soprattutto le “unioni di comuni” assurgono a forma organizzativa privilegiata per perseguire gli obiettivi di efficienza e razionalità dimensionale senza calpestare identità municipali fortemente radicate nelle comunità locali; ciò a dispetto del fatto che l’esperienza di questi ultimi anni, che ha seguito in molte leggi di settore un’ispirazione analoga, ha spesso dimostrato che l’unione di comuni può risultare un fattore di appesantimento burocratico e di duplicazione di uffici, anziché di semplificazione. La formulazione del co. 89 è però sufficientemente aperta da lasciare spazio ad una pluralità di soluzioni, variabili in relazione a ciascuna funzione.

Come si è detto, le Province non vengono cancellate e conservano una serie di funzioni fondamentali di area vasta, che il co. 85 compendia nel seguente elenco: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale⁷⁰. La Provincia può altresì, d’intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

La *ratio* dell’elenco contenuto nell’art. 1, co. 85, della legge Delrio richiama l’art. 21, co. 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42⁷¹, che considerava quali funzioni fondamentali provinciali di cui assicurare il finanziamento, oltre alle funzioni

⁶⁸ In via transitoria, però, le funzioni che nell’ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell’effettivo avvio di esercizio da parte dell’ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale.

⁶⁹ Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2013, 5, che peraltro ritiene, come altri, che tale circostanza giustifichi il mantenimento delle Province, e non la loro soppressione a favore di altre forme associative tra enti locali, specialmente in considerazione di essenziali esigenze di programmazione territoriale.

⁷⁰ Le Province di cui al comma 3, secondo periodo (montane), esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo (nota bene che, da questa funzione, possono derivare potenzialità molto ampie a favore della nuova Provincia); b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

⁷¹ Recante la “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

generali di amministrazione, di gestione e di controllo, le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, le funzioni nel campo dei trasporti, le funzioni riguardanti la gestione del territorio, le funzioni nel campo della tutela ambientale, le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Si tratta in ogni caso di un elenco di funzioni fondamentali "eterogeneo", nel quale rientrano sia competenze puntuali, come la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative più generali, come la "tutela e valorizzazione dell'ambiente"⁷²; e, d'altra parte, sia funzioni di pianificazione/programmazione, come appunto la "pianificazione territoriale" o la "programmazione della rete scolastica", sia funzioni gestionali dirette come la "costruzione e gestione delle strade provinciali", la "gestione dell'edilizia scolastica", la gestione delle gare d'appalto per conto dei Comuni⁷³. Peraltro, è un elenco a maglie larghe, che potrà essere riempito di tutte le funzioni complementari a quelle attribuite dalla nuova normativa⁷⁴.

Dall'elenco delle funzioni fondamentali mantenute in capo alla Provincia scompaiono invece alcuni compiti che, a partire dagli anni '90, erano entrati nella *mission* istituzionale dell'ente: la tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, la valorizzazione dei beni culturali, la protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali, la caccia e pesca nelle acque interne, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, il rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore, i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale, secondo l'elenco contenuto nell'art. 14 della legge 142 del

⁷² Lo osserva il documento congiunto Anci-Upi, *cit.*, 3, che richiama la necessità di procedere secondo i seguenti principi e criteri: 1) l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali elencate nel comma 85, lett. a) b) c) d) e) f); 2) la ricomposizione in modo organico in capo alle Province di tutte le competenze che sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali; 3) l'eventuale trasferimento ad altri livelli di governo delle competenze amministrative oggi svolte dalle Province che non rientrano nelle loro funzioni fondamentali.

⁷³ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, *cit.*, 6, è critico rispetto alla scelta di affiancare, nello stesso ente provinciale, funzioni di programmazione e funzioni di gestione, per due motivi di fondo: "da un canto, la 'testa' – per usare una espressione gergale ma efficace – di chi deve gestire non è, o assai di rado può essere, la stessa di chi deve programmare. Chi deve pensare per rispondere ai bisogni dell'oggi difficilmente può con serietà, preoccuparsi dello sviluppo, di immaginare e leggere il futuro. D'altro canto, non può essere valutata l'esperienza, ormai storica, che ha dimostrato la 'naturale' inclinazione del potere politico a pratiche di 'sottogoverno', tanto che non è affatto peregrino ipotizzare un cattivo esito della programmazione nelle mani degli stessi soggetti che sono impegnati nella gestione attiva". Le uniche competenze gestionali che, secondo l'A., dovrebbe essere riconosciute alle Province attengono alla verifica in senso lato delle modalità di svolgimento delle funzioni comunali.

⁷⁴ Cfr. il documento Anci-Upi, *cit.*, 3: "Ad esempio: se parliamo di «tutela e valorizzazione dell'ambiente» e di «regolazione della circolazione stradale», ciò rende implicito il mantenimento delle funzioni di polizia Provinciale. Analogamente, dentro la voce «tutela e valorizzazione dell'ambiente» devono essere ricomprese le competenze amministrative sui controlli e autorizzazioni ambientali, su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello Provinciale. Lo stesso tipo di approccio deve valere per le funzioni relative alla «programmazione Provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale» e alla «gestione dell'edilizia scolastica». Una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle Province sia le attuali competenze in materia di programmazione della rete scolastica, di orientamento scolastico e diritto allo studio, sia le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole superiori".

1990 e poi trasfuso nell'art. 19 del Tuel (d.lgs. 267 del 2000); a cui si aggiunge il ruolo nel mercato del lavoro, con l'incontro tra la domanda e l'offerta d'impiego, riconosciuto dalle riforme Bassanini⁷⁵.

Ora, se alcune di queste funzioni possono essere fatte rientrare nell'ampia dizione dell'art. 1, co.85, lett. a), della legge Delrio, laddove fa riferimento alla "tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza", per altre l'omissione non è del tutto comprensibile, se non nell'ottica del disegno di futura abolizione dell'ente; con il rischio che, se il legislatore non interverrà a correggere l'elenco, si creino vuoti amministrativi o confusione in settori delicati⁷⁶.

Infine, nella logica della semplificazione e della concentrazione delle funzioni in capo ad un unico centro decisionale, il comma 90 prevede la soppressione di enti o agenzie di ambito provinciale o sub provinciale, per concentrare nella Provincia tutte le funzioni che ad essa competono.

6. Conclusioni

Da quanto abbiamo sin qui osservato emerge che la nuova Provincia prenderà le mosse in un contesto di grande incertezza: in ordine al quadro costituzionale di riferimento e alla conformità della disciplina a quello attuale; in ordine alla funzionalità della forma di governo e all'efficacia dei raccordi con i Comuni; in ordine alla sorte finale di molte delle competenze attualmente esercitate dalle Province. Non è difficile prevedere che, nei primi mesi o anni, si navigherà letteralmente a vista, con sperimentazioni da un lato, resistenze al cambiamento dall'altro, e con un notevole rischio di confusione del quadro istituzionale complessivo.

Sarebbe stato preferibile attendere la conclusione del processo di riforma costituzionale all'esame del Parlamento, così da avere un quadro più chiaro della cornice di riferimento e da fugare molti dei rilievi di costituzionalità che sono stati mossi; così come non sarebbe stato inutile coinvolgere maggiormente le Regioni in questo processo di riforma del sistema territoriale locale, lasciando a ciascuna di esse più spazio nella scelta della tipologia e della dimensione ottimale dell'ente di area vasta; ma è noto che, su questo punto, le principali resistenze giungono proprio dagli enti locali, che hanno sempre cercato nello Stato un ombrello protettivo dalle ingerenze regionali⁷⁷.

⁷⁵ Cfr. l' "Analisi di alcune funzioni fondamentali delle Province per l'individuazione del fabbisogno standard", ricerca sull'attuazione del federalismo fiscale nelle province coordinata da FRANCESCO DELFINO, in www.upinet.it.

⁷⁶ A riprova dell'andamento ondivago del legislatore sul ruolo delle Province, va ricordato che nel disegno di legge per l'approvazione del Codice delle autonomie locali (18 novembre 2009), a tali enti venivano assegnate, quali funzioni fondamentali, anche "l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovra comunale, la protezione civile, la prevenzione delle aree ad elevato rischio ambientale, le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale", oltre a tutte le altre funzioni richiamate nel testo. Cinque anni dopo lo scenario è completamente mutato, come emerge dalla lettura del co. 85 dell'art. 1 della legge Delrio.

⁷⁷ Si sofferma in particolare sulla reciproca diffidenza tra Regioni ed enti locali R. BIN, *Il nodo delle Province*, cit., 15, che osserva che "il fatto che ancor oggi condiziona più pesantemente l'assetto dei poteri locali e ne impedisce uno sviluppo razionale ... [è] la separazione – anzi, assai spesso, la contrapposizione – tra regioni e enti locali, rimasti quest'ultimi sino ad oggi soggetti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Questa separazione ha impedito non solo alla regione di modellare l'assetto dei «suoi» enti locali, ma

Soprattutto, sarebbe forse stato preferibile resistere alle sirene della *spending review*, e riflettere più a fondo se a non essere più attuali come enti politico-amministrativi di prossimità siano oggi gli 8057⁷⁸ Comuni, piuttosto che le Province: si vuole dire che, nel contesto odierno, i Comuni hanno ragione d'essere come terminali di gestione delle funzioni amministrative fondamentali, meno invece come luoghi della decisione politica sulle principali esigenze delle comunità locali, quale l'uso del territorio, lo sviluppo economico, le infrastrutture, i servizi sociali, la gestione dei rifiuti e delle principali risorse. Per tutte queste esigenze la dimensione provinciale appare ormai come una dimensione minima imprescindibile, anche per sottrarre decisioni particolarmente rilevanti a logiche puramente localistiche o a pratiche corruttive purtroppo assai diffuse.

La legge Delrio ha fatto però una precisa scelta di segno diverso: ha scelto cioè di depotenziare la dimensione politica dell'ente Provincia, facendone un organismo di coordinamento tra Comuni, ancorché abbia lasciato ad esso alcune funzioni fondamentali che possono rivelarsi tutt'altro che secondarie: pianificazione territoriale, infrastrutture stradali, tutela ambientale, oltre ad altri servizi generali il cui ambito ottimale può coincidere con il territorio provinciale. Ma, soprattutto, ha scelto il modello di ente non direttamente investito dalla legittimazione elettorale, che dovrà svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l'autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all'indirizzo concordato dai Comuni rappresentati.

Lo scopo della riforma è quindi quello di valorizzare il dialogo intercomunale, e di cancellare progressivamente l'entificazione politica dell'area vasta; anche perché non è detto che la Provincia corrisponda al livello ideale di organizzazione dei servizi di area vasta sul territorio regionale. In quest'ottica saranno i Comuni i veri protagonisti della riforma, perché la chiave della sua efficacia sta proprio nella loro capacità di superare la logica di una contrapposizione politica con il livello provinciale, e di vedere invece in quest'ultimo un punto naturale di definizione e di coordinamento di decisioni che li riguardano tutti, oltre che un momento di efficienza della loro azione; in attesa che la riforma costituzionale *in itinere* contribuisca a chiarire e a dare un assetto definitivo ad un'organizzazione territoriale le cui linee di sviluppo seguite in questi ultimi anni hanno mostrato i loro limiti e che richiede pressantemente una profonda riscrittura.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico Università degli Studi di Brescia

anche agli enti locali di concepire come «propria» la regione”.

⁷⁸ Secondo il dato al 1° gennaio 2014 ricavabile dal sito www.tuttitalia.it.