

## LE PROVINCE NELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI\*

di Angelo Baldan \*\*  
(16 luglio 2017)

La riforma costituzionale approvata dal Parlamento nella passata legislatura e non confermata dal referendum popolare del 04 dicembre 2016, prevedeva anche l'abolizione delle Province. Le Province, quindi, sono rimaste e per esse nulla è cambiato né per quanto riguarda la normativa costituzionale, costituita principalmente dagli articoli 114 e 118, come novellati dalla legge costituzionale n. 3/2001, né per quanto riguarda la normativa ordinaria, costituita principalmente dalla legge 07 aprile 2014 n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (legge Del Rio).

L'articolo 114 della Costituzione, al comma 1, colloca le Province, alla pari dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato, fra gli enti costitutivi della Repubblica e, al comma 2, colloca le Province, alla pari dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, fra gli "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", antecedente alla riforma costituzionale del 2001, ne aveva anticipato, in qualche modo, il contenuto. Infatti l'articolo 3, comma 3, definiva la Provincia: "ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo", e, l'articolo 3, comma 4, disponeva che le Province, come i Comuni, avessero "autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica". Per quanto riguarda, in particolare, le funzioni l'articolo 3, comma 5, del Decreto Legislativo n. 267/2000, disponeva che le Province, come i Comuni, fossero "titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dalla Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà". Le funzioni proprie delle Province erano quelle elencate al successivo articolo 19, ovvero "a) difesa del suolo; tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali". L'articolo 20, comma 1, assegnava alla Provincia le seguenti ulteriori funzioni che riguardano la programmazione, ovvero: "a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta con riferimento

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni". Lo stesso articolo 20, comma 2, disponeva che: "La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.....: (omissis)".

E' intervenuta, successivamente, la legge statale n. 56/2014, che però nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto avere carattere provvisorio, tanto è vero che all'articolo 1, comma 51, si legge: "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". A conferma di ciò va ricordato che l'allora governo Letta, in data 20 agosto 2013, insieme al disegno di legge n. 1542 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", che poi sarebbe diventato la legge n. 56/2014, aveva presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge costituzionale n. 1543 "Abolizione delle province", che poi però non sarebbe stato approvato, in quanto il contenuto dello stesso sarebbe stato fatto proprio dalla legge di riforma costituzionale più generale, che, come dicevo, non andata è in porto. Una cosa è certa. La legge n. 56/2014, nella prospettiva della completa abolizione delle Province, ha ridotto l'importanza di questo ente. Ciò lo si evince sia con riferimento agli organi di governo (Presidente e Consiglio provinciale), che non sono più eletti, com'era prima, in forma diretta da parte dei cittadini, sia con riferimento alle funzioni, che, a differenza di quelle più numerose previste agli articoli 19 e 20 del Decreto Legislativo n. 267/2000, la legge n. 56/2014, all'articolo 1, comma 85, limita solo a quelle che definisce "fondamentali", ovvero: "a) pianificazione territoriale 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 provinciale". L'articolo 1, comma 86, dispone, inoltre, che le Province, di cui al comma 3, ovvero quelle con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, esercitino 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; 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". L'articolo 1, comma 88, dispone, infine, che: "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". Per tutte le altre funzioni, ovvero tutte quelle non fondamentali, l'articolo 1, comma 89, della legge n. 56/2014 dispone che lo Stato e le Regioni, secondo le relative competenze, attribuiscano tali funzioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: "individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna

funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni". A tale riguardo, l'articolo 1, comma 91, dispone che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, lo Stato e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, devono individuare in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e delle relative competenze. Il successivo comma 95 dispone che "La regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91. Decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131". L'accordo in sede di Conferenza unificata, di cui parla la legge n.56/2014, è intervenuto in data 11 settembre 2014 e, al fine di accelerare la sua attuazione, il Decreto Legge 19 giugno 2015 n. 78, convertito nella legge 06 agosto 2015 n. 125, all'articolo 9-quinquies, ha disposto che le Regioni che non avessero provveduto, con legge regionale, a dare attuazione al processo di riordino delle funzioni provinciali entro il termine di cui al comma 95 dell'articolo 1 della legge n. 56/2014 ovvero non avessero provveduto a dare attuazione entro il 31 ottobre 2015 all'accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, sarebbero state tenute a versare, entro il 30 novembre per l'anno 2015 ed entro il 30 aprile per gli anni successivi, a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali, come quantificate, su base annuale, con decreto del Ministro per gli Affari Regionali, di concerto con i Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro il 31 ottobre 2015. Sulla base di quanto disposto dal D.L. n. 78/2015 risulta che tutte le Regioni abbiano provveduto, con rispettive leggi regionali, nello stesso anno 2015, a ridefinire il quadro delle competenze delle rispettive Province. Per quanto riguarda lo Stato, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014, è stato disposto in merito al riordino delle funzioni amministrative provinciali in materie di competenza statale.

Ciò premesso, si tratta ora di capire se le Province sono destinate a rimanere in vita oppure se l'attuale Parlamento, quello uscito dalle elezioni del 04 marzo 2018, intenda riproporre un percorso di revisione costituzionale volto alla loro completa abolizione. Condivido, comunque, quanto viene affermato in un recente documento dell'Unione Province Italiane (UPI) del 27 giugno 2018, intitolato "Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori", là dove dice che: "La bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016 - senza dimenticare la precedente bocciatura della riforma costituzionale del 2006 - deve spingere il Parlamento, nella XVIII legislatura, ad abbandonare definitivamente ipotesi di nuove riforme della Costituzione incidenti sull'assetto dei poteri locali e, invece, a concentrarsi su un intenso lavoro legislativo per dare finalmente corpo, in modo organico e coerente, ad una amministrazione autonoma fondata sui tre livelli territoriali costituzionalmente garantiti (Comuni, Province e Regioni) in piena attuazione dei disposti costituzionali del Titolo V e del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione". Peraltro che il ruolo delle Province non debba andare disgiunto dal ruolo degli altri enti territoriali, in primis i Comuni, lo dice lo stesso articolo 118, comma 1, della Costituzione dove dispone che: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo

che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Ciò significa che l'attribuzione delle funzioni amministrative in capo ai vari enti territoriali non può prescindere da una visione complessiva delle stesse. I tentativi di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, per la verità, non sono mancati. Innanzitutto ricordiamo la legge 05 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia), che all'articolo 2, prevedeva che il Governo fosse delegato a dare attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ad adeguare le disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La delega però non è stata esercitata. Nella XV legislatura l'allora Governo Prodi aveva presentato al Senato il disegno di legge n. 1464 avente lo stesso oggetto dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 131/2003. Questo disegno di legge, tuttavia, in quanto non trasformato in legge, è decaduto per fine legislatura. Nella XVI legislatura stessa sorte è toccata al disegno di legge n. 2259 presentato dall'allora Governo Berlusconi, che aveva un oggetto più ampio, ossia "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati". Anche questo disegno di legge, essendo stato approvato, in data 30 giugno 2010, solo dalla Camera dei Deputati e poi non anche dal Senato, era decaduto per fine legislatura.

Quando si parla di Province, inoltre, non si può, a mio avviso, separare il problema delle funzioni dal problema del territorio, in quanto, se diciamo che le Province devono avere le funzioni tipiche di un ente di ambito territoriale intermedio tra il Comune e la Regione, dovremmo anche stabilire che cosa si intende per "ambito territoriale intermedio" o per "area vasta", come anche si dice, che renda ottimale l'esercizio delle funzioni. Da una analisi degli ambiti territoriali delle attuali Province probabilmente si scoprirà che in alcuni casi essi sono ottimali e in altri casi no. Storicamente, infatti, il territorio delle Province ha coinciso con quello delle Prefetture dello Stato, che sono nate però per svolgere funzioni diverse da quelle che poi sarebbero state assegnate alle Province quali enti territoriali locali. Quindi, se le dimensioni territoriali delle Province potevano essere considerate ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative statali, altrettanto non si può dire, in generale, per le Province quali enti territoriali locali. Non a caso l'articolo 133, comma 1, della Costituzione, non modificato dalla novella costituzionale del 2001, prevede la possibilità di mutare l'ambito delle circoscrizioni provinciali esistenti e di istituire nuove Province nell'ambito di una Regione con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. A tale riguardo il Decreto Legislativo n. 267/2000, all'articolo 21, comma 3, che è ancora in vigore, dispone che, nel caso in cui Comuni vogliano promuovere la revisione delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province, debbono esercitare l'iniziativa, tenendo conto dei criteri e indirizzi indicati dalla lettera a) alla lettera g) e che possiamo riassumere nei seguenti: l'iniziativa deve conseguire l'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata; il territorio della nuova Provincia deve avere una dimensione tale da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale, e culturale del territorio provinciale e regionale; di norma la nuova Provincia non deve avere una popolazione inferiore a 200.000 abitanti; gli strumenti operativi e le risorse finanziarie devono essere

garantiti dalle Province preesistenti alle nuove, unitamente al personale e ai beni, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti.

Concludo riportando un altro passaggio, che condivido, contenuto nel documento dell'Unione Province d'Italia (UPI) sopracitato, là dove si afferma che :“le Province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su: organi politici pienamente riconosciuti; una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali” .

\*\* Già funzionario della Regione del Veneto e già cultore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università Cà Foscari di Venezia.