

8 MARZO 2017

Quale futuro per le Province dopo
l'esito del referendum costituzionale
del 4 dicembre 2016

di Mario Gorlani

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Brescia



Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*

di Mario Gorlani

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Brescia

Sommario: **1.** La Provincia (e altri istituti) nel mirino del riformatore costituzionale. **2.** Un processo di trasformazione già avviato a livello di legislazione ordinaria, ben prima di conoscere gli esiti della riforma costituzionale. **3.** La riforma Delrio come cantiere aperto. **4.** Dopo l'esito del referendum: la compatibilità dell'attuale assetto con il quadro costituzionale e le perplessità di ordine politico-legislativo. **4.1.** Sulla elettività indiretta degli organi di governo. **4.2.** Sulla riduzione complessiva delle funzioni. **4.3.** Sulla riduzione del personale e della dotazione finanziaria. **4.4.** Sulla revisione delle circoscrizioni provinciali. **5.** Come si completa la riforma? Le conseguenze, anche politiche, dell'esito referendario

1. La Provincia (e altri istituti) nel mirino del riformatore costituzionale

Indipendentemente dall'esito, il referendum confermativo del 4 dicembre 2016 ha rappresentato uno snodo fondamentale della nostra storia costituzionale, non solo di quella recente. Per mesi – anzi, per oltre due anni – le criticità costituzionali denunciate da decenni dagli studiosi sono state oggetto di un intenso dibattito pubblico, a tutti i livelli, che è sembrato restituire una diffusa consapevolezza sul ruolo della Carta fondamentale nel sistema delle fonti e nella costruzione dell'identità politica di un ordinamento e di una comunità.

Sebbene inevitabilmente condizionato da motivazioni e risvolti di natura politica, il referendum ha offerto l'occasione per dibattere temi come i limiti funzionali del bicameralismo paritario, le criticità del procedimento legislativo, gli abusi della decretazione d'urgenza, la razionalità e l'efficienza dell'assetto degli enti territoriali consegnatoci dalla riforma del Titolo V del 2001: temi su cui da anni la dottrina costituzionalistica si interroga, ma che raramente hanno destato l'interesse dell'opinione pubblica e delle stesse forze politiche, al di là di speculazioni contingenti e tattiche¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ E' emblematico il silenzio con cui è stata accolta la innovazione del c.d. "pareggio di bilancio", introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 senza nessuna reale discussione di natura politica e culturale su una riforma tanto

Il tema più dibattuto della riforma, che ne ha rappresentato l'obiettivo fondamentale, è stato il superamento del bicameralismo paritario e l'estromissione del Senato dal rapporto di fiducia con il Governo, contestuale ad una drastica riduzione della sua partecipazione al procedimento legislativo.

Si è parlato oggettivamente meno dell'altro grande argomento del progetto di revisione costituzionale, ovvero della “contro-riforma” del Titolo V², che ha fatto seguito alla constatazione delle incongruenze e dei fallimenti della riforma del 2001³, che aveva sostanzialmente riscritto l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali in senso marcatamente autonomista; e, anche quando se ne è parlato, l'attenzione si è concentrata essenzialmente sul riparto delle competenze legislative, su alcune illogiche collocazioni negli elenchi delle materie introdotti dalla riforma del 2001 e, tutt'al più, sulla sorte delle Regioni speciali e sulle potenzialità del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

Poco o nulla – almeno nel dibattito mediatico e politico - si è detto della riforma delle Province e della loro abolizione dal testo costituzionale⁴; quasi che la loro “decostituzionalizzazione” rappresentasse l'epilogo naturale ed atteso di un dibattito pluridecennale, che non poteva non avere tale esito⁵. Infatti, fin dai tempi dell'Assemblea Costituente e dell'introduzione delle Regioni, sono stati avanzati dubbi sull'identità costituzionale delle Province e sull'opportunità di mantenere anche quel livello di governo;

significativa e impattante per il nostro ordinamento e per il concetto stesso di “sovranità nazionale”. Ma anche la riforma del 2006, pur oggetto anch'essa di un referendum confermativo, non suscitò una partecipazione particolarmente intensa, e fu liquidata in modo alquanto pregiudiziale, senza un vero e proprio confronto sul merito delle proposte approvate dal Parlamento.

² Parla della riforma del Titolo V proposta dal disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi come di una “contro-riforma” E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, Pisa, 2016, p. 173.

³ M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in osservatorioaic.it, luglio 2013, coglie “una fase recessiva del principio autonomistico, in netta contrapposizione con la stagione che, dagli anni novanta del secolo scorso, ne aveva viceversa visto la progressiva concretizzazione, dapprima sul piano della legislazione ordinaria e poi su quello delle regole costituzionali”.

⁴ G. C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in amministrazioneincammino.luiss.it, nota che “anche tra i «saggi», per riferirsi ai componenti della Commissione governativa per le riforme costituzionali che ha lavorato nei mesi centrali del 2013, si può registrare una certa disattenzione per le questioni riguardanti gli enti locali”.

⁵ Com'è noto, la “ristrutturazione territoriale e istituzionale” delle Province italiane è stata oggetto di vari tentativi e di un lungo dibattito, che prende le mosse addirittura nella Assemblea costituente, e che è sempre oscillata tra la volontà di cancellare l'ente, allo scopo di evitare sovrapposizioni con le Regioni, e quella di valorizzarlo, in una logica di ampliamento delle sedi di partecipazione democratica e di migliore distribuzione delle competenze amministrative. Per una ricostruzione di tali tentativi v. C. SPERANDII, *La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle Province italiane*, in issirfa.cnr.it, febbraio 2013. Per una sintesi del dibattito in Assemblea costituente v. S. MANGIAMELLI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in issirfa.cnr.it, ottobre 2012. Anche T. GROPPPI, *Soppressione delle province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in federalismi.it, n. 15/2009, fa riferimento alla “annosa questione della soppressione delle 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”.

tanto che, seppure le innovazioni legislative in materia abbiano seguito un percorso tutt'altro che lineare⁶, l'ipotesi di una loro abolizione è sempre rimasta sotto traccia, come un fiume carsico⁷, pronta a riemergere non appena le condizioni politiche lo avessero consentito.

La riforma Renzi-Boschi è sembrata offrire l'occasione propizia per giungere a tale obiettivo, sin qui sempre rimandato. Il suo *refrain* di fondo era che si dovesse diminuire la complessità e farraginosità istituzionale, ben rappresentata, secondo i propugnatori della riforma, dal tanto inutile quanto dispersivo e dispendioso bicameralismo legislativo così come dalla proliferazione di enti territoriali, tutti elettivi e rappresentativi; e che si dovessero conseguire risparmi di spesa e riduzione di costi grazie proprio alla eliminazione di tutti o parte di tali enti⁸.

In questo disegno “minimalista” e “riduzionista” sono rientrate appunto anche le Province, sulla scorta della volontà di conseguire risparmi di spesa e di ridurre il complessivo personale politico da remunerare⁹ e sulla spinta di un'esigenza di semplificazione del quadro istituzionale, partendo dalla considerazione del carattere “artificiale” di tali enti¹⁰ e delle diseconomie procedurali generate dalla stratificazione e sovrapposizione delle competenze di “troppi” livelli territoriali.

⁶ Nessuno dei propositi «abolizionisti» è mai però giunto a compimento, anzi: a partire dal 1990 e almeno fino al 2009 (in particolare fino alla l. n. 42 del 2009 sul cosiddetto «federalismo fiscale» e sull'attuazione dell'art. 119 Cost.), il processo di decentramento ha coinvolto, paritariamente, sia il livello provinciale che il livello comunale, in nome della ricerca di un equilibrio tra i principi di «sussidiarietà» e di «adeguatezza»: muovendo cioè dalla constatazione che lo sforzo di trasferire il maggior numero possibile di funzioni amministrative a livello comunale dovesse fare i conti con lo sviluppo urbanistico e demografico, da un lato, e con esigenze di efficienza e organizzative, dall'altro lato, che rendevano necessario individuare, per l'esercizio di un non trascurabile numero di funzioni, un livello sovracomunale, di area vasta appunto, da identificare *naturaliter* nella Provincia come comunità territoriale «oggettiva e non artificiale». Si è così arrivati ad un assetto che, accanto alle molteplici funzioni riconosciute alle Province dal Testo unico degli enti locali, ha visto le Regioni trasferire un consistente pacchetto di competenze ulteriori, tali da fare della Provincia un ente a competenza sostanzialmente generale. Nella stessa logica, la Provincia è stata dotata, con la legge n. 81 del 1993, di un sistema elettorale ad elezione diretta del Presidente che ne ha rafforzato la vocazione di ente politico a fini generali. Soltanto a partire dal 2011, le Province, da risorsa territoriale e organizzativa da valorizzare, sono tornate ad essere un problema da risolvere, o quantomeno da ridimensionare, e soprattutto un costo da tagliare. Per queste notazioni cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012; M. GORLANI, *La «nuova» Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *forumcostituzionale.it*, 31 agosto 2014.

⁷ L'espressione “fiume carsico” è mutuata da C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2015, p. 569.

⁸ L'“abolizione” delle Province – come è stata mediaticamente e sommariamente presentata – non rappresentava infatti l'unica “eliminazione” che la riforma proponeva, in una logica di semplificazione istituzionale e di declamata sobrietà politica e finanziaria (o, forse, di suggestione demagogica): nella stessa logica si dovevano iscrivere la riduzione del numero dei parlamentari; la cancellazione dell'indennità per i senatori; l'imposizione di un tetto massimo per lo stipendio dei consiglieri regionali; l'abolizione del CNEL.

⁹ V. 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*, n. 3/2012, p. 11. V. anche C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, *op.cit.*, p. 569.

¹⁰ *Contra* G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia. Audizione davanti alla I commissione della Camera 30 luglio 2009*, in *federalismi.it*, n. 17/2009, che identifica la Provincia come un ente “legato ad un substrato

Da qui la proposta del legislatore costituzionale di abolire le Province; ancorché, come si è detto, non di vera e propria abolizione si trattava, ma piuttosto di una decostituzionalizzazione, presupposto per una maggiore flessibilità di disciplina e adattabilità ai singoli contesti regionali. La riforma, infatti, ha compiuto un'operazione innanzitutto lessicale, cancellando dal testo della Costituzione ogni riferimento alla parola Provincia o Province; con la conseguenza non tanto di escluderne l'esistenza (e, forse, neanche il nome), quanto di abbassare a livello legislativo la garanzia e la possibilità stessa della loro esistenza. Non più dunque enti necessari, con un bagaglio di autonomia (organizzativa, normativa, amministrativa, finanziaria e, in una certa misura, politica) garantita dalla Costituzione, ma enti eventuali, circoscrizioni territoriali del decentramento da riempire di contenuti e di funzioni¹¹, a totale discrezione del Parlamento. Non che un riferimento ad enti territoriali infraregionali e sovracomunali non fosse comunque previsto dal testo costituzionale, perché l'art. 40, co. 4, del testo della legge di riforma costituzionale rimandava al legislatore (statale e regionale) la possibile istituzione degli enti di area vasta; ma di tali enti ipotizzati – ed eventuali - era chiara la vocazione funzionalistica e associativa¹² anziché quella politico-rappresentativa: essi cioè erano attratti nell'orbita degli artt. 97 e 118 Cost. piuttosto che in quella degli artt. 1 e 5 Cost. Da questa trasformazione sarebbero poi dovute derivare ulteriori conseguenze, pur nella discrezionalità della successiva legislazione attuativa: la non diretta elettività degli organi di governo; il definitivo superamento del principio di generalità e omogeneità degli enti sul territorio nazionale (già peraltro ampiamente derogato nelle Regioni a statuto speciale e nelle aree metropolitane) e la possibilità di costruire modelli differenziati in ciascuna Regione; la riduzione del numero complessivo di funzioni, trasferite ai livelli rappresentativi prossimi (Comune e Regione); la possibilità di adottare denominazioni diverse in ciascuna Regione.

socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità (che si atteggia ovviamente in modo parzialmente diverso nelle aree metropolitane)".

¹¹ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, *op.cit.*, p. 189, osserva che “anche per le Province, in realtà, vale quanto detto per il CNEL: giacché l'eventuale approvazione finale della riforma costituzionale non produrrebbe di per sé la loro abolizione, quanto invece l'eliminazione dal testo costituzionale della relativa previsione. Peraltro, con un possibile esito finale diverso da quello precedentemente indicato con riguardo al CNEL, tenendo conto che nel 2014 il Parlamento ha approvato la legge di riordino del sistema delle autonomie locali, nella quale viene mantenuto l'ente provinciale, cui sono attribuite alcune non secondarie competenze (il riferimento è alla l. 7 aprile 2014 n. 56); e sebbene nel comma 51 dell'art. 1 di tale legge si stabilisca che la disciplina relativa alle Province è dettata “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”, si potrebbe pensare che l'ente locale in questione possa sopravvivere anche alla revisione costituzionale (si tratterebbe in questo caso di enti, ancorché non costituzionalmente previsti, istituiti e regolati dalla legge ordinaria)”.

¹² Non a caso si è parlato, con una certa retorica, delle nuove Province come “case dei comuni”, anziché come enti dotati di una propria autonomia di indirizzo politico-amministrativo.

2. Un processo di trasformazione già avviato a livello di legislazione ordinaria, ben prima di conoscere gli esiti della riforma costituzionale

La “decostituzionalizzazione” delle Province è passata in sordina nel dibattito referendario, anche perché in qualche modo anticipata da recenti scelte legislative che, ben prima dell’approvazione parlamentare della riforma costituzionale (ancorché in previsione di essa), hanno già operato in questi anni una profonda trasformazione dell’ente.

Il tema della sorte delle Province è infatti al centro dell’attenzione del dibattito politico-legislativo da alcuni anni¹³.

In particolare le Province sono entrate nell’obiettivo di quella “legislazione d’emergenza”¹⁴ che ha caratterizzato la XVI legislatura, il cui scopo fondamentale era quello della riduzione della spesa pubblica e del contenimento dei costi dell’apparato istituzionale e burocratico¹⁵. Si è trattato di una legislazione d’emergenza promossa attraverso lo strumento del decreto-legge, che ha perseguito, in modo non sempre coerente, sia l’obiettivo della riduzione del numero complessivo degli enti provinciali, mediante una serie di ipotizzati accorpamenti tra le Province esistenti, sia il depotenziamento del carattere politico degli enti, come presupposto per una contestuale riduzione delle loro funzioni, da riassegnare ai Comuni o alle Regioni¹⁶.

¹³ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? op.ult.cit.*, p. 191, ricorda come “l’abolizione delle Province costituisca uno degli obiettivi politici più in voga negli ultimi anni, sostanzialmente condiviso da tutte le forze politiche. Le ragioni sono, come sempre, varie: alcune hanno un fondamento nell’esigenza di semplificare il quadro delle autonomie locali; altre rispondono a sbandierate ragioni di riduzione della spesa pubblica (che poi l’abolizione delle Province dal testo costituzionale permetta di conseguire o meno tale obiettivo è tutto da dimostrare: ma, come sempre, la sostanza delle cose non combacia perfettamente con il «messaggio» politico che si intende trasmettere)”. V. anche C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell’evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, pp. 285 ss.

¹⁴ 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*, n. 3/2012, p. 21. V. anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, 17/2012, pp. 1 ss.

¹⁵ G. C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive, op.cit.*, parla di una “sequenza sconcertante di interventi di messa in discussione delle province, diventate – a partire dal 2010 – bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, spesso superficiale e alimentata da media per lo più disinformati, in nome di una supposta riduzione dei costi della politica”.

¹⁶ Il primo provvedimento che nella scorsa legislatura ha perseguito l’obiettivo del depotenziamento e della progressiva dismissione della Provincia è stato il d.l. 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 provinciali e la soppressione delle relative giunte; e, per altro verso, un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite alla Provincia (In precedenza c’erano stati altri interventi di portata più circoscritta, volti ad incidere soltanto sulla composizione numerica degli organi di governo provinciale. 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). Quanto alle funzioni,

La stagione delle riforme dell'ente Provincia, coincidente con l'ultima parte della XVI legislatura, è però finita su un binario morto, sia per ragioni strettamente politiche – il governo Monti si è dimesso nel dicembre 2012, senza più il tempo né la forza politica-parlamentare per completare le riforme che aveva avviato - sia soprattutto perché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220/2013¹⁷, 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.¹⁸. La Corte ha però avuto cura di puntualizzare che la censura dell'utilizzo del decreto legge come strumento normativo di riforma ordinamentale non implicava alcuna valutazione di "... merito delle scelte compiute dal legislatore e non porta 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”.

Il processo riformatore è stato ripreso nel corso dell'attuale legislatura, in cui è stata approvata la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (legge «Delrio»), che, in ossequio alla pronuncia della Corte, ha seguito il percorso della legislazione ordinaria¹⁹, abbandonando i propositi di riduzione del numero complessivo delle

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) 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”, definiti dalla 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. 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).

¹⁷ Per un commento alla sentenza si possono leggere R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, «non s'ha da fare»*; A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*; V.G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*; tutti in *giurcost.org*.

¹⁸ Si legge nella motivazione della sentenza: “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”.

¹⁹ Nella parte della Relazione accompagnatoria dedicata all'analisi tecnico-normativa (p. 14) del disegno di legge Delrio la sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale viene espressamente evocata. Vi si legge infatti: “il disegno di legge interviene a seguito della recente sentenza della Corte nella quale la Consulta 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,



Province e riprendendo invece l'idea iniziale della depoliticizzazione dell'ente, dell'elezione indiretta dei suoi organi di governo, ora scelti dai sindaci e dai consiglieri comunali e non più dai cittadini, nonché, soprattutto, della complessiva riduzione delle funzioni da esso esercitate.

In controtendenza rispetto al recente passato, sono cambiati due caratteri centrali della Provincia: la legittimazione politica quale ente territoriale direttamente rappresentativo, e la capacità di «attrazione» di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. Con l'elezione di secondo grado dei suoi organi di governo, ridotti peraltro a due (presidente e consiglio provinciale, senza più la giunta) e affiancati dall'assemblea dei sindaci, l'ente ha cessato di essere espressione politica diretta della comunità territoriale di riferimento e portatore di un suo indirizzo politico-amministrativo definito in sede di mandato elettorale, ed è diventato invece una sede di raccordo e di coordinamento dell'azione dei Comuni compresi all'interno della sua circoscrizione.

Da questo aspetto – di depotenziamento della autonoma politicalità dell'ente – discende il secondo carattere peculiare della Provincia che fa seguito alla riforma: gran parte delle funzioni che da sempre sono state considerate proprie – e perciò indisponibili - del livello provinciale hanno cambiato natura²⁰, nel senso che ne è diventata disponibile l'assegnazione, da parte del legislatore statale e regionale, a questo o quel livello territoriale, senza più un patrimonio garantito di competenze²¹.

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".

²⁰ La legge Delrio fa salve la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per aspetti di competenza", la "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", la "programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale", la "raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali", la "gestione dell'edilizia scolastica", il "controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale" e il possibile ruolo di "centrale unica di committenza" per conto dei comuni.

²¹ Si ricorderà che, ai sensi dell'art. 21, co. 4, legge n. 42 del 2009, le funzioni fondamentali delle Province erano individuate in: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative

La vocazione della Provincia è diventata essenzialmente, se non esclusivamente, tecnica e funzionale: la disponibilità delle funzioni fa sì che il suo scopo non sia più quello di rappresentare l'identità politica di una comunità territoriale, ma quello di offrire un supporto e un coordinamento ai Comuni del territorio o un punto di caduta razionale di competenze regionali.

Essa è così scivolata fuori dal circuito della «sovranità», consacrato negli artt. 1, 5 e 114 Cost., per rispondere esclusivamente ad esigenze organizzative di buon andamento e di più razionale gestione delle funzioni amministrative, anch'esse peraltro sensibilmente ridotte rispetto al passato (artt. 97 e 118, co. 1, Cost.).

3. La legge Delrio come “cantiere aperto”

Nonostante l'esplicito rimando a quella che, all'epoca, appariva l'imminente riforma costituzionale contenuto nell'art. 1, co. 51, la legge Delrio²² ha cominciato subito ad essere attuata anche per quanto riguarda le Province, secondo un processo che ha coinvolto molteplici aspetti²³: si è proceduto nell'arco di pochi mesi all'insediamento degli organi di governo degli enti provinciali secondo le nuove modalità indirette o di secondo grado definite dalla legge; si è avviato un processo di ridefinizione delle funzioni esercitate dall'ente, che ha coinvolto in prima persona le Regioni²⁴, contestualmente e correlativamente, si è dato corso alla mobilità del personale e alla riduzione significativa delle risorse disponibili; infine, in stretta aderenza alla riforma costituzionale, si è dato il via alla riprogettazione degli enti di area vasta nelle singole Regioni, secondo modalità che, in vista della ipotizzata abrogazione dell'art. 133, co. 1, Cost., avrebbero dovuto riguardare essenzialmente il livello regionale, senza più le faticose procedure previste dalla disposizione costituzionale richiamata.

ai servizi del mercato del lavoro. V., sul punto, M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in accademiaautonomia.it, maggio 2015.

²² Per un commento di carattere sistematico sulla legge “Delrio” si può consultare A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta - Commento alla legge 7 aprile 2014*, Napoli, 2012; F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014.

²³ F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015, parla di “cantiere aperto”, per il quale occorreranno non pochi anni affinché essa entri pienamente a regime e sviluppi tutte le sue potenzialità

²⁴ Sull'attuazione della legge Delrio a livello regionale v. S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, in federalismi.it, n. 11/2015, nonché, successivamente, ID., *Lo stato dell'arte della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, in federalismi.it, n. 22/2015; v. anche M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *Studi in memoria del prof. Paolo Cavaleri*, Padova, 2016, pp. 435 ss.

Nell'autunno del 2014 tutte le Province sono andate al voto ed hanno insediato i nuovi organi indirettamente elettivi. E, in questi giorni, si sta procedendo a rieleggere i consigli provinciali, giunti alla prima scadenza; mentre il Presidente eletto nel 2014 rimane in carica per quattro anni.

In ragione del depotenziamento dell'identità politica delle Province, nonché in ragione di un meccanismo elettorale tale da rendere difficile la costruzione di vere e proprie maggioranze alla guida dell'ente, si è dato spesso corso alla costruzione di coalizioni per così dire "istituzionali" o di larghe intese, in omaggio all'idea – forse un po' retorica – che nella Provincia "casa dei comuni" tutte le amministrazioni comunali dovessero trovare adeguata rappresentanza, senza una reale contrapposizione tra una maggioranza ed una opposizione. Oggi, in un quadro politico ancora più frastagliato di quanto fosse nel 2014, si registra una tendenza alla divisione dei partiti secondo schemi più tradizionali, in una prospettiva di transizione e attendista che l'esito referendario e il contesto sembrano suggerire alle forze politiche.

Tutte le Regioni ordinarie²⁵ hanno approvato una legge di riordino delle funzioni provinciali e di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, portando così «a regime» l'assetto delineato dalla legge Delrio²⁶. La traccia di questo riordino²⁷ è rappresentata dall'art. 1, co. 89, della l. 56 del 2014, che prevede che Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'art. 118 Cost. nonché al fine di individuare l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione, di garantire l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali

²⁵ Dati ricavati dal sito dell'Unione Province d'Italia upinet.it. È da segnalare che l'approvazione della legge Delrio ha indotto anche tre Regioni a statuto speciale ad approvare leggi di parziale riforma del proprio sistema degli enti locali: si tratta del Friuli Venezia-Giulia, che ha approvato la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 sul "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative"; della Sardegna, che ha approvato la "legge regionale 27 gennaio 2016 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"; e della Sicilia, che ha approvato la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 intitolata "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane", su cui peraltro pende un giudizio di costituzionalità promosso dal Governo, che ha indotto la Regione ad avviare un processo di revisione per quanto riguarda le disposizioni contro le quali lo Stato ha fatto ricorso alla Corte costituzionale.

²⁶ Per una ricognizione complessiva dello stato di attuazione della legge Delrio v. anche il documento di LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, in consiglioautonomielocali.it, 17 settembre 2015. Si veda anche il sito riformaprovince.formez.it.

²⁷ Riordino tutt'altro che pacifico, tenuto conto della formulazione equivoca dell'art. 1, co. 89, della legge 56 del 2014. Infatti, poiché la Provincia, fino al 2014, aveva sommato su di sé competenze assegnate dallo Stato e competenze trasferite dalle Regioni – le prime identificate come fondamentali e perciò rientranti nella competenza statale ex art. 117, co. 2, lett. p), Cost., le seconde rientranti nelle facoltà di ciascuna Regione, alla luce del parametro dell'art. 118, co. 1, Cost. – all'indomani dell'approvazione della legge si è posto il problema soprattutto della sorte delle seconde. Ci si è così chiesti se, in coerenza con le indicazioni contenute nella legge statale, anche le Regioni fossero tenute a seguire la medesima impostazione, volta a ridurre drasticamente le competenze trasferite, riallocandole o a livello comunale o di unioni tra comuni o riportandole a livello regionale, oppure se si potesse mantenere, con esiti differenziati Regione per Regione, l'impostazione precedente.

da parte dei comuni e delle unioni di comuni, di riconoscere la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie.

La disposizione ha trovato attuazione nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e trasfuso poi nel d.p.c.m. 26 settembre 2014, nel quale si è previsto che "in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti ai sensi di quanto previsto dal comma 3, che rinvia a quanto previsto dai commi 51 a 100 dell'art. 1 della Legge. Pertanto ad esse devono essere riassegnate solo le funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali di cui ai commi 85 e 88 e della piena attuazione del comma 90 dell'art. 1 della Legge, sono ad esse riferibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione". Nel successivo articolo 9, punto c), dell'accordo, si afferma però il principio di necessaria differenziazione tra Regione e Regione: si è concordato, in sede di Conferenza Unificata, sull'opportunità di tener conto di ciascun contesto regionale, in ragione delle sue tradizioni amministrative, delle sue caratteristiche geografiche e demografiche, della sua efficienza organizzativa, rimettendo così a ciascuna Regione la scelta ultima su quali funzioni fosse opportuno trasferire e quali mantenere in capo alle Province; e, rispetto alle prime, su quali trasferire alla Regione, e quali ai Comuni e alle loro forme associative. Questa circostanza spiega la grande varietà di soluzioni che le 14 leggi regionali sin qui approvate presentano, per cui risulta difficile riunirle per gruppi individuando tendenze comuni²⁸.

Va peraltro ricordato che la procedura di attuazione della legge ha subito un rallentamento ed ha conosciuto incertezze perché il legislatore statale è intervenuto nuovamente, con l'art. 1, co. 421, della legge di stabilità per il 2015 (legge 190 del 2014), imponendo a tutte le Province una riduzione di spesa per il personale del 50%, a prescindere e prima della scelta delle funzioni da riordinare²⁹. Soltanto l'approvazione del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha

²⁸ Cfr. S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»*, op.cit.

²⁹ G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015, p. 3, sottolinea che gli obiettivi di attuazione della legge Delrio "nel frattempo si sono in parte concretizzati in sede applicativa, seppure condizionati da successivi interventi legislativi che, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti finanziari e il personale pubblico, hanno rovesciato l'originaria prospettiva. Infatti, mentre la legge Delrio prevede un procedimento di riorganizzazione che, partendo dall'istituzione dei nuovi enti intermedi - le Città metropolitane - e dalla ridefinizione delle funzioni delle Province, si debba poi concludere con la riallocazione delle relative risorse e del corrispondente personale, la legge di stabilità per il 2015 - anche per conseguire effetti di risparmio della spesa pubblica rapidamente percepibili anche in sede europea - ha repentinamente introdotto un procedimento obbligatorio per lo spostamento del personale provinciale in connessione all'imposizione della riduzione della relativa spesa del 50% per le Province e del 30% per le Città metropolitane. Sicché la definizione del conclusivo assetto funzionale di questi "nuovi" o comunque "trasfigurati" enti intermedi è divenuta una variabile conclusivamente dipendente da fattori esogeni, ovvero, in breve, le risorse rese disponibili a seguito dalle riduzioni imposte dallo Stato, e il personale che residuerà dalle procedure di mobilità verso le altre pubbliche amministrazioni".

rimodulato la riduzione di spesa richiesta a ciascuna Provincia in termini più gestibili, senza percentuali prestabilite, ha consentito di dar corso all'approvazione di tutte le leggi regionali ancora mancanti all'appello.

Sul piano delle soluzioni concrete adottate, alcune Regioni hanno fatto una scelta conservativa, confermando presso che integralmente le competenze già conferite alle Province, tranne poche eccezioni oggetto di riallocazione al livello regionale³⁰.

Altre Regioni invece si collocano su una linea di tendenza opposta, che potremmo definire massimalista o totalitaria³¹: la legge Delrio viene attuata nel suo massimo grado, lasciando alle Province soltanto il minimo indispensabile, o poco più³².

³⁰ Rientrano in questa categoria la Lombardia che, con la l. reg. 8 luglio 2015, n. 19, ha confermato “in capo alle Province ... le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, che sono trasferite alla Regione (art. 2, co. 1)” e ad esclusione delle funzioni già conferite alle Province limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche», anch'esse trasferite alla Regione (art. 2, co. 2). Ancor più minimalista nelle modifiche dell'assetto vigente è stato il Veneto che, con l. reg. 29 ottobre 2015, n. 19, ha statuito che “le Province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione” (art. 2, co. 1). Il Piemonte, con la l. 29 ottobre 2015, n. 23, è andato addirittura oltre, non solo confermando “in capo alle Province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della presente legge ... fatta eccezione per le funzioni espressamente oggetto di diversa allocazione con la presente legge” (art. 2, co. 1); ma aggiungendo nuove funzioni connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali, nonché le funzioni in materia di attività estrattive, cave e torbiere e quelle in materia di acque minerali e termali (art. 2, co. 2-3-4). Le tre grandi Regioni del Nord Italia si ritrovano così accomunate dalla scelta di confermare appieno le funzioni già esistenti in capo alle Province, probabilmente in ragione di una risalente ed efficiente tradizione amministrativa nonché di esigenze demografiche e territoriali. Per questa disamina v. M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, op.ult.cit., pp. 441 ss.

³¹ V. D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015. A favore della centralizzazione a livello regionale delle funzioni non fondamentali già di competenza provinciale si è espressa Confindustria che ritiene che «una diversa soluzione, che accentui il ruolo dei Comuni o delle loro Unioni, sconterebbe un rilevante margine critico in termini di omogeneità»: v. *L'attuazione della legge Delrio: prime indicazioni di policy sul riordino delle funzioni*, in *confindustria.it*, maggio 2015

³² Rientrano in questa categoria soprattutto le Regioni del centro-sud, che hanno scelto di indirizzarsi verso una ricentralizzazione regionale delle funzioni. La Regione Marche, con la l. 3 aprile 2015, n. 13, ha optato per riportare a livello regionale molteplici competenze già assegnate alle Province, in materia di “turismo, informazione e accoglienza turistica”, di “beni e attività culturali”, di “trasporto pubblico locale e viabilità”, di “protezione civile”, di “difesa del suolo”, di “caccia”, di “pesca nelle acque interne”, di “formazione professionale”, di “servizi sociali”, di “artigianato”, di “agricoltura” e di “edilizia pubblica”. Anche la Regione Umbria, con la l. 2 aprile 2015, n. 10, ha lasciato in capo alle Province soltanto le funzioni di cui alla legge 56/2014 ed alcune funzioni ad esse strettamente connesse in tema di “risorse idriche e difesa del suolo”, di “trasporti”, di “viabilità regionale” e di “controllo e vigilanza sugli impianti termici”. Tutto il resto torna alla Regione e, per quanto riguarda sport, cultura e diritto allo studio, ai Comuni e alle loro forme associative. La Regione Basilicata, con la l. 6 novembre 2015, n. 49, ha scelto anch'essa di riallocare al livello regionale le funzioni in materia di “trasporto, agricoltura, forestazione, politiche ittico-venatorie, formazione, protezione civile, assistenza all'infanzia, turismo, attività produttive, sport e tempo libero, cultura biblioteche, pinacoteche e musei”. Vengono mantenute in capo alle Province soltanto le

Nelle altre Regioni si è scelta una via per così dire intermedia, nel senso che, pur a fronte di un corposo trasferimento di funzioni all'ente regionale, non sono poche le competenze non fondamentali rimaste in capo alle Province³³.

funzioni in tema di trasporto pubblico locale, nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino del settore. Pure l'Abruzzo, con la l. 20 ottobre 2015, n. 32, opera un radicale ridimensionamento delle Province, spostando gran parte delle funzioni da esse esercitate alla Regione (in tema di «beni culturali e biblioteche di enti locali e di interesse locale», di «espropriazione per pubblica utilità», di «agricoltura e forestazione», di «risorse idriche e difesa del suolo», di «vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia», di «formazione e orientamento professionale», di «industria, artigianato e commercio», di «caccia e pesca nelle acque interne», di «ristoro dei danni provocati dalla fauna selvatica», di «protezione della flora e della fauna», di «servizi sociali», di «emigrazione», di «edilizia residenziale pubblica», di «energia e controllo degli impianti termici», di «attività estrattive», di «protezione civile», di «tutela ambientale», di «turismo») o ai Comuni (in tema di «assistenza scolastica e diritto allo studio», di «non vedenti e non udenti», di «agenzie di viaggio e turismo», di «sport», di «difesa del suolo e risorse idriche»). Dello stesso segno la Regione Liguria: la l. 10 aprile 2015, n. 15, ha scelto di riconoscere alle Province le funzioni fondamentali indicate nella l. 56/2014, spostando in capo alla Regione la «difesa del suolo», il «turismo», la «formazione professionale», la «caccia e la pesca», già di spettanza provinciale, e ripartendo tra Regione e Comuni le funzioni in materia di «cultura, sport e spettacolo». Analogamente la Regione Calabria, con la l. 22 giugno 2015, n. 14, ha riportato al livello regionale tutte le funzioni già trasferite alle Province sulla base della l. reg. 12 agosto 2002, n. 34, in tema di «riordino delle funzioni amministrative regionali e locali», mitigando peraltro l'impatto di tale trasferimento a condizione che queste ultime funzioni continuino «ad essere svolte presso l'amministrazione provinciale». Fanno eccezione soltanto le materie «agricoltura, caccia e pesca» e «formazione professionale», che vengono esercitate direttamente dalla Regione. La Puglia, con la l. 30 ottobre 2015, n. 31, ha operato un massiccio ritrasferimento di funzioni a favore del livello regionale: tornano alla Regione, infatti, le funzioni in materia di «ambiente», «difesa del suolo e delle coste», «servizi sociali», «attività culturali», «lavoro», «formazione professionale», «agricoltura», «protezione civile», «attività produttive», «turismo, sport e politiche giovanili». In queste Regioni può dirsi che la legge Delrio ha trovato piena attuazione, riducendo all'essenziale il ruolo delle Province, in attesa che si chiarisse il nuovo quadro costituzionale.

³³ È il caso della Regione Campania che, con la l. 9 novembre 2015, n. 14, ha assegnato alla Regione le funzioni in materia di «agricoltura, caccia e pesca», «assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità e altri servizi sociali», «industria, commercio e artigianato», «sport e tempo libero», «turismo», «valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali» e i «servizi inerenti l'istruzione e le politiche giovanili». Al contempo, però, la Campania mantiene a livello provinciale le funzioni attinenti le «biblioteche, musei e pinacoteche», «il mercato del lavoro, centri per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione professionale» (sia pure in attesa dell'entrata in vigore della normativa nazionale di riordino) e ogni altra funzione non espressamente richiamata. Il Molise, con la l. 10 dicembre 2015, n. 18, limita il riordino alle funzioni in materia di «caccia», «raccolta tartufi», «inquinamento atmosferico», «pesca», «impianti termici», «turismo rurale», «raccolta funghi». Tutte le altre funzioni non fondamentali – precisa l'art. 1, co. 4 – continuano ad essere svolte dalle Province sino all'emanazione di disposizioni specifiche in ciascuna materia. Nel caso del Molise, dunque, il trasferimento delle funzioni presenta un carattere dichiaratamente interlocutorio, in attesa di scelte più puntuali settore per settore. La Regione Toscana (l. 3 marzo 2015, n. 22) segue un'impostazione analoga, individuando una serie analitica di funzioni già provinciali oggetto di «riordino» a favore di Regione e Comuni e precisando che tutte le altre funzioni non oggetto di riordino continuano ad essere esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana di Firenze ai sensi della legislazione vigente (art. 1, co. 5). Ritornano così alla Regione funzioni in materia di «agricoltura», «caccia e pesca nel mare e nelle acque interne», «orientamento e formazione professionale, compresa la formazione qualificazione professionale degli operatori turistici», diverse funzioni in materia di «ambiente», «energia», «osservatorio sociale», «strade regionali», nonché le funzioni di autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) relative a progetti per i quali la competenza autorizzatoria sia attribuita alla Regione. Altre competenze – in materia di «turismo», «sport», «tenuta degli albi regionali del terzo settore», «forestazione» – vengono assegnate ai Comuni. Un discorso a parte merita la Regione Emilia Romagna che, con la l. 30 luglio 2015, n. 13 (modificata dalla l. 21 ottobre 2015, n. 17), ha promulgato il testo più organico e articolato di riforma del governo regionale e locale, con una ricognizione analitica di principi generali e singole funzioni oggetto di trasferimento ai vari livelli. Rimandata

In stretta connessione con la ridefinizione/riduzione delle funzioni provinciali, il legislatore statale ha avviato un processo di riduzione del personale dipendente delle Province e delle risorse finanziarie a disposizione di tale ente territoriale³⁴. Sono state così avviate procedure rilevanti di mobilità del personale degli enti provinciali, che hanno letteralmente sguarnito questi ultimi di alcuni presidi fondamentali, in termini di risorse umane, peraltro spesso a prescindere dal rapporto con le scelte regionali sulle effettive funzioni trasferite.

Il percorso dei tagli delle risorse finanziarie è stato sostanzialmente analogo: spinta dall'esigenza di dare effettività alla dichiarata volontà di tagliare le spese, la legge di stabilità per il 2015 – la legge 190 del 2014, appunto – ha previsto tagli lineari alle risorse di 1 miliardo nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi nel 2017, con qualche rilevante difformità dal “metodo” definito nell’art. 1, comma 92, della legge 56/2014 che ipotizza al contrario un’individuazione puntuale delle risorse da tagliare in relazione alle funzioni trasferite³⁵.

Il trend è proseguito anche quest’anno. La legge di Stabilità, infatti, prevede per le Province il taglio di 650 milioni di euro, a fronte di un trasferimento di 150 milioni di euro, al punto da far sollecitare da parte dell’Unione Province italiane l’emanazione di un decreto-legge per dotare le Province di risorse sufficienti quanto meno ad assicurare l’esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla l. n. 56 del 2014.

Se questo è il quadro sintetico e complessivo delle soluzioni adottate nelle 15 Regioni ordinarie che hanno già approvato la legge di attuazione, va segnalato che alcune Regioni hanno colto l’occasione della ridefinizione delle funzioni imposta dalla legge Delrio anche per interrogarsi sulla questione della adeguatezza della dimensione delle attuali circoscrizioni provinciali e per avviare quel lavoro di “riprogettazione” degli enti di area vasta che avrebbe dovuto necessariamente far seguito all’approvazione della riforma costituzionale: questione che era stata affrontata dal Governo Monti con il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, ipotizzando accorpamenti forzosi sulla base di criteri minimi demografici e una riduzione complessiva da 90 a 54 Province nelle Regioni ordinarie; ma che poi è stata lasciata cadere, anche per le non poche resistenze incontrate sul territorio. Alcune Regioni l’hanno ripresa, o ipotizzando forme di

ad una successiva normativa la ridefinizione delle competenze in tema di pianificazione territoriale, vengono individuati sei settori organici – “ambiente, energia e protezione civile”, “trasporti e viabilità”, “agricoltura, caccia e pesca”, “attività produttive, commercio e turismo”, “istruzione e formazione professionale e lavoro, cultura sport e giovani”, “sanità e politiche” – ad ognuno dei quali è dedicato un Capo del Titolo II della legge, con l’individuazione per ciascuna materia delle specifiche competenze di Regione, Province o Città metropolitana di Bologna e dei Comuni.

³⁴ In particolare con l’art. 1, commi 420 e ss., della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

³⁵ Va ricordata, peraltro, sul tema la sentenza Corte costituzionale n. 10 del 2016, pubblicata in giurcost.org con commento di L. MOLLI CA POETA, *L’integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016.*

fusione delle Province e di riduzione del loro numero complessivo³⁶ o immaginando forme di gestione associata delle funzioni provinciali, all'interno di ambiti ottimali infraregionali³⁷.

4. Dopo l'esito del referendum: la compatibilità dell'attuale assetto con il quadro costituzionale e le perplessità di ordine politico-legislativo

Come si è detto, la riforma delle Province è stata avviata – e in parte non trascurabile, come abbiamo visto, già attuata – sul presupposto esplicito del buon esito dell'imminente riforma costituzionale³⁸. Infatti, secondo una tecnica di formulazione non inconsueta nella legislazione recente³⁹, la legge Delrio annunciava (e, paradossalmente, annuncia tutt'ora!), nel co. 51, la “riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”, intendendo così conferire alla disciplina che introduceva un carattere dichiaratamente transitorio⁴⁰.

³⁶ Compie questa operazione in termini espliciti il Piemonte che, da un lato, ha mantenuto in capo alle Province tutte le funzioni già in atto, riconoscendone alcune in aggiunta; dall'altro lato, ha individuato tre ambiti territoriali ottimali – “Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola”, “Cuneese”, “Astigiano e Alessandrino”, oltre alla Città metropolitana di Torino – all'interno dei quali «le funzioni sono esercitate obbligatoriamente dalla Provincia in forma associata, previa specifica intesa-quadro con cui la Regione e le Province appartenenti all'ambito definiscono criteri generali e modalità della gestione associata, garantendo un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli enti firmatari» (art. 3, co. 3, l. reg. n. 23/2015).

³⁷ La possibilità di una gestione associata di funzioni tra Province compare già nelle previsioni di alcuni statuti provinciali, approvati a seguito della legge “Delrio”: cfr., ad esempio, l'art. 2 dello Statuto della Provincia di Pisa, consultabile sul sito istituzionale dell'ente. Lo prevede come possibilità anche la legge dell'Emilia Romagna stabilendo che “su iniziative delle Province, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente ... nonché quelle confermate dalla Regione ... possono essere esercitate in forma associata, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati” (art. 6, co. 1, l. reg. n. 13/2015). L'Abruzzo prevede un meccanismo analogo soltanto nell'enunciazione dei principi generali che sovrintendono al riordino e alla riallocazione delle funzioni amministrative: ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. d), della l. reg. n. 32/2015, infatti, uno dei criteri ispiratori di tale riordino deve essere «l'esercizio in forma associata da parte delle Province e dei Comuni di specifiche funzioni amministrative al fine di assicurare l'uniformità, l'efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche”.

³⁸ G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, p. 4, rileva che la legge Delrio “intende preparare il campo, e dunque favorire e promuovere l'avvento di riforme costituzionali prossime venture”.

³⁹ Utilizzata, tra gli altri, anche nell'art. 11 della l. cost. 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.

⁴⁰ Come peraltro dichiarato nella stessa Relazione accompagnatoria al disegno di legge. Come osserva M. C. ROMANO, *Enti locali. Provincia e Città metropolitana*, in *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

La bocciatura della riforma costituzionale nel referendum del 4 dicembre 2016 impone ora di verificare l'attualità della riforma Delrio, anche in un contesto costituzionale immutato, e la possibilità di completare il quadro della legge Delrio lungo le linee tracciate indipendentemente dalla modifica delle regole costituzionali.

Si tratta di verifiche stringenti ed attuali, perché la legge, da subito, aveva sollevato più di una perplessità di ordine costituzionale⁴¹: in relazione alla natura indiretta dell'elezione degli organi di governo dell'ente, alla luce degli artt. 5 e 114 Cost. e della Carta europea delle autonomie locali; in relazione allo svuotamento di funzioni del livello provinciale, rispetto a quanto prevedono gli artt. 114 e 118 Cost.; in relazione infine all'autonomia finanziaria, come definita nell'art. 119 Cost.

Perplessità che, pur esplicitate da più parti in dottrina (ancorché in parte dissipate dalla giurisprudenza della Corte cost.), erano state per così dire “congelate” in attesa dell'esito del referendum costituzionale, muovendo dal presupposto che l'eventuale approvazione della riforma della Carta fondamentale le avrebbe integralmente superate, proponendone al contempo altre e nuove.

4.1. Sulla elettività indiretta degli organi di governo

Il primo tema attiene alle modalità di elezione degli organi di governo dell'ente, divenuta con la legge Delrio indiretta o di secondo grado, perché detti organi non sono più eletti direttamente dai cittadini, ma votati da un corpo elettorale ristretto, composto dai consiglieri comunali e dai sindaci dei Comuni situati all'interno della circoscrizione provinciale.

Si tratta di una modalità elettorale di cui è stata messa in discussione la legittimità costituzionale in considerazione della natura delle Province quali enti rappresentativi, come delineati nell'art. 114 Cost., nonché dei principi costituzionali di autonomia degli enti locali, da valorizzare mediante forme dirette di investitura. Se, infatti, il principio autonomistico consacrato nell'art. 5 Cost. è inscindibilmente e intrinsecamente connesso con il carattere rappresentativo-democratico degli enti nei quali si articola l'organizzazione territoriale del nostro ordinamento, tale carattere postula che gli organi dell'ente deputati a definirne l'indirizzo politico-amministrativo siano scelti direttamente dai cittadini, che esprimono anche per questa via la loro “sovranità”⁴². Come è stato osservato, “se la Repubblica italiana deve essere

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”.

⁴¹ 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 *federalismi.it*, 31 agosto 2012.

⁴² Cfr., sul punto, le perplessità di L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *astrid-online.it*, 8 ottobre 2012. Lo stesso L. VANDELLI, nel manuale *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011, p. 22, specifica che “la proclamazione dell'autonomia implica fundamentalmente il riconoscimento a Comuni

«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 popolare⁴³.

A queste perplessità si aggiungono anche profili di dubbia conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale⁴⁴, nel cui art. 3 si precisa che “per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici” e che “tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”. Altro, dunque, rispetto alle modalità elettive definite nella legge Delrio⁴⁵.

e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale. Con risvolti di garanzia che possono estendersi a vari aspetti, dal carattere elettivo degli organi alla delimitazione dei controlli, dall'ampiezza e rilievo delle funzioni alla adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte”. Si vedano anche le considerazioni di G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”*, in *Giur. Cost.*, 2013, p. 3252, che, richiamando l'insegnamento di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 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.

⁴³ V. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, novembre 2013, p. 11. V. anche C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 375, che insiste in particolare sulla elettività degli organi fondamentali degli enti costitutivi della Repubblica. Anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *federalismi.it*, 20 settembre 2006, 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 politicità dell'ente)”; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, pp. 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, pp. 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, pp. 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, p. 12.

⁴⁴ V. G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *federalismi.it*, n. 20/2012; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale, op.cit.*, p. 18. Anche i ricorsi di alcune Regioni contro il d.l. 201/2011 e contro il d.l. 95/2012 evocavano tale profilo.

⁴⁵ Come ricorda T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie Locali*, in *forumcostituzionale.it*, 2005, se, come affermato nel Preambolo della Carta Europea delle Autonomie Locali del 1985, “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di un regime democratico”, ciò richiede “l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali”.

Oltretutto, non pare coerente con la natura delle Province di enti costitutivi della Repubblica, dotati di propria autonomia e di proprie funzioni, secondo la formula dell'art. 114 Cost., trasformarle a Costituzione invariata in enti sostanzialmente strumentali ai Comuni e quindi privi di una propria identità politico-amministrativa. La disposizione costituzionale, letta insieme al più generale principio autonomistico sancito nell'art. 5 Cost., postula che l'ente sia un luogo di autonoma elaborazione di un indirizzo politico del territorio, e non pura sede di coordinamento dell'azione di altri enti, come la formulazione della legge Delrio sembra delineare, anche alla luce dell'esperienza concreta di questi due anni⁴⁶. Non è cioè in questione solo un problema di modalità elettorali degli organi di governo, ma un problema più generale di rappresentatività di un ente nei confronti della comunità che amministra e della popolazione che vi abita.

La tesi è stata però respinta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015⁴⁷ che ha ritenuto la legge Delrio pienamente conforme al paradigma costituzionale, contro tutti i profili di incostituzionalità denunciati con specifico riferimento alle «nuove» Province. La pronuncia, infatti, sia pure riferendosi alla elettività delle Città metropolitane, ha ammesso la possibilità che un ente territoriale rappresentativo e costituzionalmente necessario, come le Città metropolitane, abbia un sistema elettorale indiretto, affidato ai consiglieri comunali e ai sindaci dei Comuni compresi nei confini dell'ente anziché direttamente ai cittadini.

Il giudice costituzionale ha ricordato che “la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost., non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente elettivi”. Anche un meccanismo elettivo di secondo grado – secondo la Corte - è quindi pienamente compatibile con il principio democratico e con quello autonomistico⁴⁸.

⁴⁶ V., 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 *astrid-online.it*. Ivi v. 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 *federalismi.it*, n. 23/2013; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi, op.ult.cit.; Atti del seminario Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta, organizzato da federalismi.it il 13 dicembre 2013*, in *federalismi.it*, 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 *amministrazioneincammino.luiss.it*, 9 dicembre 2013).

⁴⁷ V.. L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015, pp. 393 ss.. V.. anche A. STERPA, *Un «giudizio in movimento»: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *federalismi.it*, n. 7/2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statale?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *rivistaaic.it*; nonché la scheda di lettura proposta dalla stessa rivista telematica *federalismi.it*, a cura di A. STERPA - F. GRANDI - F. FABRIZZI - M. DE DOMO.

⁴⁸ Nella sentenza n. 50 del 2015 la Corte richiama il suo precedente della sentenza n. 96 del 1968 nella quale affermò la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello

La Corte, inoltre, ha sottolineato che il principio di differenziazione tra enti territoriali esclude l'obbligo di una totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e ammette invece la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. Ciò che conta – spiega la Corte, anche nella prospettiva della compatibilità con la Carta europea dell'autonomia locale – è che sia rispettata l'esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate: rappresentatività che, nel caso di specie, è assicurata dal meccanismo che comporta la sostituzione di coloro che sono componenti “*ratione muneris*” dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*.

Nonostante queste considerazioni, 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. 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 Costituzione⁴⁹.

E' lecito dubitarne, a maggior ragione, dopo l'esito del referendum, perché, seppur non esplicitato in alcun modo nella motivazione della sentenza n. 50 del 2015, è difficile negare che il giudizio della Consulta sia stato inevitabilmente condizionato dal contesto di riforma costituzionale che il nostro Paese stava vivendo. Tanto più che la bocciatura della riforma costituzionale può essere letta, tra le righe, anche come il rifiuto di “decostituzionalizzare” le Province e di togliere ad esse quel carattere democratico-rappresentativo che le ha sin qui caratterizzate in coerenza con il testo costituzionale⁵⁰.

Il depotenziamento politico e funzionale delle Province non pare quindi, nell'attuale contesto costituzionale, una strada percorribile al di fuori di una revisione della Carta, rischiando altrimenti di consegnare ad una piena discrezionalità del legislatore le scelte sul *quantum* di autonomia decide di concedere agli enti territoriali.

autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venisse meno in caso di elezioni di secondo grado.

⁴⁹ Come osserva V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità, op.cit.*, p. 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”.

⁵⁰ Anche se va ricordato che l'art. 2 della l. 142 del 1990 definiva quale ente rappresentativo il solo Comune, mentre si riferiva alla Provincia come ente locale intermedio fra comune e regione, che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale. Il carattere più esplicitamente rappresentativo della Provincia è stato valorizzato soltanto con il Tuel.

4.2. Sulla riduzione complessiva delle funzioni provinciali

Un altro aspetto che merita di essere riverificato dopo l'esito referendario è il tema delle funzioni rimaste in capo alle Province, dopo la legge Delrio e la legislazione regionale attuativa: tema che può declinarsi sia in relazione alla competenza legislativa statale o regionale a definire l'ambito delle funzioni provinciali, sia, più in generale, con riferimento alla garanzia di un "pacchetto" di funzioni che consenta alle Province un effettivo ed incisivo esercizio di poteri sul territorio e sulla popolazione amministrata.

Quanto al primo aspetto, con i commi 89, 90, 91, 92 e 95 dell'art. 1, la legge Delrio "intesta" al legislatore statale la definizione generale di quali competenze assegnare alle Province, anche oltre e al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., invadendo così un ambito di competenza regionale nella riallocazione delle funzioni «non fondamentali» delle Province. La Corte, nella sentenza n. 50 del 2015, ha però ritenuto questo profilo superato in ragione dell'accordo raggiunto in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e trasfuso nel successivo d.p.c.m., che, da un lato, ha visto il coinvolgimento delle Regioni nella scelta dei criteri ispiratori del trasferimento delle funzioni non fondamentali, dall'altro lato, ha dato la possibilità alle Regioni di attuare scelte diversificate, recuperando così appieno la loro competenza in ordine alla allocazione delle funzioni amministrative non fondamentali. Cosa che è in effetti puntualmente avvenuta con la legislazione regionale che abbiamo prima esaminato.

Resta però il dubbio se, a Costituzione invariata e 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 – sia lecito al legislatore statale e regionale decidere liberamente di sottrarre competenze e spazi di autonomia alle Province, in aperto contrasto con il principio di sussidiarietà, quanto meno ove questa operazione sia diretta a riaccentrare a livello regionale⁵¹. Un conto, infatti, in nome del principio di adeguatezza, decidere che la Provincia non rappresenti più il livello ottimale di esercizio di una funzione amministrativa e, quindi, "spostare" tale funzione al livello regionale; altro è operare un riaccentramento sistematico di

⁵¹ V. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2012, p. 11. S. MANGIAMELLI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio*, *op.cit.*, p. 7, rimarca il fatto che si sarebbe 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"; mentre la legge Delrio va esattamente nella direzione opposta.

funzioni, sulla spinta di una riduzione meccanica di risorse e personale e di una visione complessivamente riduzionistica del ruolo della Provincia.

Se è vero infatti che la Corte costituzionale⁵² ha chiarito che “se si riconosce al legislatore statale la possibilità di ampliare la consistenza ed il numero delle funzioni trasferite o delegate alle regioni, al tempo stesso non si poteva logicamente negare che il medesimo potesse restringere la consistenza o il numero di esse”, l'importante è che questa riduzione sia giustificata sotto il profilo della non arbitrarietà, dovendosi ammettere che “il legislatore statale, nello svolgimento non irragionevole del suo potere di attuazione delle disposizioni costituzionali, possa modificare la portata o il significato delle competenze trasferite alle regioni e, a maggior ragione, di quelle delegate alle stesse per l'esercizio "organico" delle loro attribuzioni”. Il richiamo di funzioni ad un livello superiore, dunque, deve essere giustificato sotto il profilo della “ragionevolezza” e, appunto, della adeguatezza, mentre non sembra tale una scelta basata appunto su una logica *tout court* di riduzione del ruolo complessivo dell'ente⁵³.

4.3. Sulla riduzione del personale e della dotazione finanziaria

C'è, in terzo luogo, l'aspetto relativo alla riassegnazione del personale in servizio delle Province, che, nel percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dall'accordo in Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014 e dal conseguente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, avrebbe dovuto accompagnare e coordinarsi con il riordino delle funzioni, ma che ha invece seguito un itinerario suo proprio.

La disciplina della riassegnazione del personale dipendente, infatti, è stata oggetto di rivisitazione ad opera dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015”), che ha avviato il trasferimento “forzoso” del personale indipendentemente dal riordino delle funzioni. L'art. 1, co. 421, ha disposto che “la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio

⁵² In particolare nella sentenza della Corte cost. n. 188 del 1992.

⁵³ Come ricorda G. ROLLA, *Diritto degli enti locali*, Milano, 2000, p. 12, in questo modo “l'autonomia, invece di rappresentare un limite alla discrezionalità del legislatore, tende ad essere considerata – piuttosto – un oggetto dell'azione legislativa: diventando una limitazione che la legge impone a se stessa, non si sarebbe tanto di fronte ad un limite per la legge, quanto all'espressione di un potere discrezionale attraverso il quale tale fonte si autolimita”.

interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56"; salvo eventuali maggiori riduzioni decise autonomamente dai singoli enti. La disposizione va dunque ad incidere sui processi di riorganizzazione avviati dalle Regioni, costringendo queste ultime, di fatto, ad optare per una consistente riduzione delle competenze provinciali quale conseguenza necessitata della riduzione coattiva dell'organico. I principi di funzionalità ed efficienza – secondo la tesi regionale – “avrebbero imposto che lo spostamento delle risorse umane avvenisse solo a seguito della riallocazione delle funzioni, permettendo così di calibrare le prime rispetto alle seconde”⁵⁴. Anche per questo la norma è stata portata all'attenzione della Corte⁵⁵, che tuttavia, nella sentenza n. 159 del 2016, l'ha ritenuta conforme a Costituzione, valutandola come una forma di legittima sollecitazione di fronte alle inerzie dei legislatori regionali⁵⁶.

La Corte ha ritenuto legittima la riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 e nel d.p.c.m. 26 settembre 2014, anche perché “il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni

⁵⁴ V. sent. Corte cost. n. 159 del 2016, punto 7.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ Nella impugnativa che ha dato vita alla sentenza n. 159 del 2016, le Regioni Campania, Veneto, Lombardia e Puglia censuravano il contrasto della disposizione impugnata con gli [artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.](#) per i seguenti motivi: “perché realizzerebbe una indebita ingerenza del legislatore statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», la quale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; introdurrebbe un taglio lineare e indiscriminato della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, che non tiene conto delle funzioni esercitate da tali enti, ponendoli di fatto nell'impossibilità di operare in piena efficienza; opererebbe un taglio drastico del personale da impiegare nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che in base alla Costituzione spetta alla Regione allocare, residuando in capo a quest'ultima unicamente l'alternativa tra riassumere le funzioni già trasferite alle Province o affidarle a enti strutturalmente inadeguati a esercitarle, operando una scelta che, in ogni caso, produrrebbe esiti contrari rispetto sia al principio del buon andamento che ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui agli artt. 97 e 118 Cost.; imporrebbe una riduzione del personale in maniera identica per situazioni differenziate, senza tener conto dell'effettivo assetto dei diversi enti territoriali; lederebbe gravemente l'autonomia finanziaria sia delle Città metropolitane che delle Province, imponendo loro, anche alla luce dell'ingente risparmio di spesa imposto dal comma 418 della legge n. 190 del 2014, oneri finanziari gravosi e *sine die*, in contrasto, quindi, anche con il limite della necessaria transitorietà del vincolo”.

⁵⁶ Chiarito che “la disciplina del personale costituisce uno dei passaggi fondamentali della riforma” e rientra perciò nella competenza esclusiva dello Stato”, la sentenza n. 159 del 2016 ricostruisce il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata; rileva, in particolare, ai sensi dell'art. 1, co. 91, della l. n. 56 del 2014, che “l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi”; al contrario, “le leggi regionali ... sono state emanate con tempistiche diverse, ma tutte in ritardo rispetto alla scadenza indicata; inoltre, mentre alcune provvedono compiutamente al riordino delle funzioni, altre ne rimandano l'attuazione concreta a interventi successivi. In conclusione, alla data di emanazione della normativa censurata, da una parte, il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e, dall'altra, risultava evidente la molteplicità delle soluzioni previste”. Per questa ragione, ad avviso della Corte, legittimamente “il legislatore statale ha ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali”.

non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale". "In tal modo – conclude la Corte - viene garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio".

Analogamente, in un'altra sentenza di poco precedente – la n. 143 del 2016 – la Corte ha respinto le censure che la Regione Puglia muoveva nei confronti dell'art. 1, co. 420, della l. n. 190 del 2014⁵⁷, ritenendo che gli stringenti limiti posti con tale disposizione dal legislatore statale alle scelte organizzative, di spesa e concernenti il personale degli enti provinciali, fossero riconducibile ai principi fondamentali della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto che "la predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde ... all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avvio procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province. E ciò ne postula il «carattere generale» e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma"⁵⁸.

Ancora, nelle sentenze nn. 202 e 205 del 2016, la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità della disciplina della riallocazione del personale delle Province, nella parte in cui stabilisce che "le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità". Anche in questo caso, a fronte delle censure regionali in ordine alla violazione degli artt. 117, co. 4, e 118 Cost., la Corte ha ribadito che "la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti

⁵⁷ L'art. 1, co. 420, l. n. 190 del 2014 stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: a) di ricorrere a muti per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza".

⁵⁸ Per un commento delle due sentenze nn. 143 e 159 del 2016 v. F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15/2016. V. anche G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, 28 settembre 2016.

locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014)” e che “perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche”⁵⁹.

Il giudice costituzionale ha dunque legittimato il percorso di riordino delle funzioni e del personale provinciale intrapreso dal legislatore statale, anche laddove ha comportato alcune “forzature” al riparto di competenze fissato in Costituzione.

A mitigare parzialmente tali affermazioni può, però, essere richiamata la sentenza n. 10 del 2016 della Corte costituzionale che, in un giudizio incidentale avente ad oggetto una legge regionale che disponeva una consistente riduzione di risorse destinate alle Province sganciata da una corrispondente riduzione delle funzioni, riconosce che, pur a fronte del processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere e del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali, “l’esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve comunque essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione”. Viola così l’art. 3 Cost., sotto il principio dell’eguaglianza sostanziale, una disposizione sproporzionatamente riduttiva delle risorse, che comporta una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività e un evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

I due orientamenti della Corte non esprimono però principi del tutto coerenti, anche se riferiti l’uno al tema delle risorse e l’altro alla disciplina del riordino del personale, perché da un lato la Consulta pone giustamente l’esigenza di non sacrificare la continuità dei servizi fondamentali resi alla collettività, pur nella fase transitoria che l’ordinamento sta attraversando, mediante una sproporzionata riduzione delle risorse; mentre, dall’altro lato, facoltizza il legislatore statale ad imporre una riduzione del personale indipendentemente dal processo di allocazione delle funzioni, così mettendo comunque a rischio, in via indiretta, l’effettività delle prestazioni.

⁵⁹ In particolare, nel punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 202 del 2016, la Corte ricorda, con la precedente sentenza n. 159 del 2016, di aver “escluso la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale «perdente posto» presso le Province e le Città metropolitane” e che “la disposizione censurata – il co. 424 dell’art. 1 della legge 190 del 2014 - risponde alle conseguenti finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale»”.

4.4. Sulla revisione delle circoscrizioni provinciali

Una delle conseguenze della decostituzionalizzazione delle Province immaginata dalla riforma Renzi-Boschi – nonché uno dei suoi aspetti qualificanti e innovativi – avrebbe dovuto essere l'avvio di un processo di revisione delle circoscrizioni attuali, secondo un procedimento fortemente semplificato rispetto a quanto prevede oggi la Costituzione.

Infatti, se secondo l'attuale art. 133, co. 1, Cost., i mutamenti delle circoscrizioni provinciali “sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione”, con la riforma costituzionale la disposizione sarebbe stata abrogata, e l'eventuale revisione delle circoscrizioni provinciali sarebbe stata rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale, nell'ambito dei principi ordinamentali fissati dal legislatore per gli enti di area vasta, ai sensi dell'art. 40, co. 4, del disegno di legge Renzi-Boschi. Sulla scorta di questa prospettiva, diverse Regioni hanno avviato nei mesi scorsi un lavoro di studio e di predisposizione di una possibile revisione delle circoscrizioni provinciali, sulla base di modelli fortemente diversificati: da progetti che prevedevano una significativa riduzione delle Province esistenti, come il Piemonte e la Lombardia⁶⁰; a modelli basati su ambiti sub-provinciali di circa 100.000 abitanti, parametrati sulle dimensioni dei distretti socio-sanitari, come la Toscana; ad ipotesi di abolizione *tout court* delle Province, per alcune Regioni di minori dimensioni; o al sostanziale mantenimento dello *status quo*.

I progetti regionali più innovativi e ambiziosi dovranno fare ora i conti con le difficoltà procedurali legate al mantenimento dell'attuale 133, co. 1, Cost., che sicuramente ne rallenteranno l'attuazione, o addirittura li renderanno impraticabili; fermo restando che tale attività di progettazione, pur motivata dalla prospettiva della riforma costituzionale, è espressione di una reale necessità di ripensare il corretto dimensionamento delle circoscrizioni provinciali, che è già emerso in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 95 del 2012 e che non potrà essere ignorato nel dibattito futuro.

Il legislatore nazionale, infatti, ha sin qui operato con ripetuti interventi soprattutto sull'adeguatezza dei Comuni, costringendo gli enti di minori dimensioni demografiche a dar vita ad unioni di comuni per l'esercizio associato delle principali funzioni; il tema dell'adeguatezza dimensionale delle Province è stato spesso trascurato, se si eccettua appunto il tentativo operato dal Governo Monti. La questione ha, peraltro, una notevole rilevanza, perché l'accorpamento delle Province o, comunque, la revisione delle attuali circoscrizioni, dovrebbe determinare una ridefinizione complessiva dell'organizzazione statale periferica, basata proprio sulla dimensione provinciale: prefetture, tribunali, questure, provveditorati,

⁶⁰ V. *Riforme: Maroni “Comitato per definire i cantoni lombardi”*, in *regioni.it*, 13 gennaio 2016. La Lombardia, peraltro, ha predisposto un prezioso “documento di base per il confronto istituzionale, sociale ed economico”, che avrebbe dovuto costituire la base di discussione per la riforma degli enti di area vasta e che si può consultare in *anci.lombardia.it*.

ordini professionali, camere di commercio, intendenze di finanza, agenzie delle entrate dovrebbero andare incontro anch'esse ad un processo di accorpamento e snellimento che dimostra, una volta di più, che la riforma del livello provinciale, non tanto (o, comunque, non solo) lungo la direttrice segnata dalla legge Delrio, ma secondo invece criteri geografici, economico-sociali e di effettiva razionalizzazione dimensionale, può diventare la chiave di volta di un processo di globale e definitivo riassetto del nostro sistema territoriale da tanto atteso.

5. Come si completa la riforma? Le conseguenze, anche politiche, dell'esito referendario

Al di là di più ampie considerazioni di ordine sistematico, l'esito referendario pone, nell'immediato, alcuni stringenti questioni di natura più strettamente politica.

Restituite infatti nella pienezza della loro identità costituzionale, le Province scontano ora la palese carenza di risorse finanziarie e di personale, frutto delle scelte compiute nel più recente passato e degli ulteriori tagli preventivati per il 2017, che hanno indotto molti Presidenti di Provincia a lanciare l'allarme sull'impossibilità di esercitare anche solo le funzioni fondamentali previste dalla legge Delrio, come la manutenzione delle strade e la gestione dell'edilizia scolastica.

Il percorso di revisione costituzionale, indipendentemente dall'esito, ha messo in moto un processo di trasformazione che, a questo punto, va necessariamente completato. Le Province, oggi, si trovano "a metà del guado": non sono più gli enti rappresentativi dotati di identità politica chiamati a definire un indirizzo ed una strategia complessiva per un territorio di "area vasta"; ma non possono più nemmeno essere, per quel che abbiamo detto, le sole aggregazioni funzionali dei Comuni pensate dalla legge Delrio nell'ambito di quel complessivo "disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, le Regioni e i Comuni", descritta nella Relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi⁶¹.

Il tema interseca una riflessione più ampia, portata avanti da più parti in tempi recenti, sul bilancio da stilare delle novità autonomistiche e federalistiche introdotte in Italia a partire dal 1990: dopo una vera e propria euforia autonomistica, ci si sta misurando oggi con risultati non soltanto ben al di sotto delle attese e delle promesse riguardo l'effettiva valorizzazione delle competenze degli enti decentrati; ma, in generale, con più che legittimi dubbi sul fatto che la strada percorsa sia corretta e adeguata alle esigenze di razionale ed efficiente organizzazione amministrativa e di rivitalizzazione della partecipazione democratica che avevano rappresentato i principi ispiratori del processo di decentramento.

⁶¹ V. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, op.cit., p. 577.

Non si tratta soltanto di una più razionale assegnazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di una più accurata ed adeguata definizione degli elenchi costituzionali, ma anche di interrogarsi sull'efficienza complessiva di un modello organizzativo che evidenzia sovrapposizioni di competenze, dispersione di risorse ed una scarsa corrispondenza tra la dimensione territoriale degli interessi e il perimetro delle circoscrizioni amministrative.

Proprio le Province rappresentano, nell'economia dell'assetto complessivo, il *swinging level*, ovvero il punto più critico dei diversi livelli territoriali. Depotenziata nella loro identità politica, nella dotazione finanziaria e nell'esercizio delle loro funzioni, esse però continuano ad esprimere nei fatti il riferimento istituzionale e geografico (se non storico) delle singole comunità territoriali.

Occorre perciò che il tema venga presto ripreso dal legislatore, salvaguardando alcuni spunti positivi emersi in questo percorso, ma rimettendo in discussione le parti critiche della riforma.

Innanzitutto, è difficile negare l'utilità di consentire alle singole Regioni di lavorare sulla propria organizzazione infraregionale e, soprattutto, di poterlo fare con una certa flessibilità e autonomia, che consenta loro di disporre di margini di scelta sufficienti per adeguare i propri enti di area vasta alla realtà demografica, geografica e socio-politica di ciascuna Regione e di poterlo fare senza passare attraverso la complessa procedura dell'art. 133, co. 1, Cost.⁶².

Per fare questo, però, è indispensabile una riforma costituzionale mirata – al di là quindi dei propositi di grande riforma e di revisioni globali della II parte della Costituzione su cui il popolo italiano si è già pronunciato due volte in termini fortemente negativi – che, pur salvaguardando il valore e la garanzia costituzionale del livello intermedio tra Regioni e Comuni, ne rimetta la disciplina, l'organizzazione e il dimensionamento alle Regioni, secondo un modello tipico degli ordinamenti più propriamente federali.

Diverso invece l'approccio alla questione dell'elettività diretta o indiretta degli organi di governo delle Province (o, degli enti di area vasta): una soluzione rigidamente orientata a consentire esclusivamente l'elezione indiretta, come quella introdotta dalle legge Delrio per le Province⁶³ dimentica il fatto che molte

⁶² Certo è che, in tal modo, su sollecitazione delle stesse Province che continuano a sentirsi maggiormente tutelate dal legislatore statale che da quello regionale, non si è compiuta del tutto la spinta alla regionalizzazione dell'organizzazione territoriale, che la cancellazione della Provincia dal testo costituzionale e dall'art. 117, co. 2, lett. p), Cost. lasciava presagire e a dispetto di chi poteva auspicare che la decostituzionalizzazione dell'ente potesse favorire una maggiore flessibilità e sperimentabilità nelle soluzioni adottate dai singoli territori. In tal senso G. MELONI, *Il cantiere federale delle autonomie locali*, in V. ANTONELLI (a cura di), SSPAL, Quaderni, n. 5/2010, secondo cui "la ricerca di garanzie da parte dei Comuni e Province ha spinto gli enti locali a rivolgersi con maggiore frequenza al «più rassicurante tra gli enti in gioco ... allo Stato-garante ... approdo sicuro ... in una visione inevitabilmente paternalistica dove le difficoltà ... finiscono con l'essere affidate all'ente superiore, storicamente deputato a dare e a togliere ...»".

⁶³ Ma non per le Città metropolitane, per le quali è invece ammesso che gli statuti prevedano l'elezione diretta del Sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano: cfr. l'art. 1, comma 22, della l. n. 56 del 2014, secondo cui "lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con

funzioni destinate a rimanere a livello provinciale non possono risolversi, semplicemente, in una forma di condivisione e collaborazione tra gli enti comunali, ma implicano scelte politiche, indirizzo politico e legittimazione politica che soltanto il voto popolare diretto può dare.

Insisto particolarmente su questa esigenza di una guida politica unitaria, perché, a mio avviso, è proprio questo uno dei principali limiti della legge Delrio e, prima, delle linee seguite nel processo autonomistico. In contesti sovracomunali – diciamo pure provinciali – così strettamente interconnessi, le politiche per il territorio e per le comunità non sono più sostenibili, né efficienti, né sensate, ad un livello solo comunale, soprattutto in Comuni che assommano meno di 1000 o 3000 abitanti, come la maggioranza dei Comuni camuni; né tale esigenza riesce ad essere soddisfatta appieno dalle unioni di comuni. Le scelte sono ormai sovracomunali; ma esse, per non ridursi ad un negoziato compromissorio al ribasso, devono poter essere assunte da organi di governo che se ne prendono la piena responsabilità politica verso i loro elettori.

Al punto che, in diverse realtà, anche al di fuori delle Città metropolitane individuate dal legislatore, molti Comuni capoluogo tendono sempre più ad esprimere una vocazione «metropolitana», che mira ad aggregare, in forme flessibili e mediante istituti spesso informali, anche attraverso il peso delle società erogatrici di servizi, i Comuni confinanti e a sostituirsi alla Provincia, «sbiadita» nella sua dimensione politica, nel ruolo di guida e di leadership di un territorio di area vasta; senza però averne né l'organizzazione né la vocazione.

Se questo è vero, non è improbabile che a breve ci si dovrà reinterrogare sulla necessità di restituire piena vocazione politica agli enti di area vasta – siano essi Province o comprensori o ambiti territoriali ottimali – riducendo invece i Comuni a terminali di esercizio dei servizi di prossimità e a luoghi di partecipazione e di confronto, anziché di decisione.

Più in generale, ci si dovrà reinterrogare sul complessivo assetto del nostro sistema degli enti locali, che continuano ad essere un presidio imprescindibile di partecipazione democratica e di efficienza gestionale, ma che necessitano, oggi più che mai, di un ripensamento radicale della loro organizzazione e della distribuzione delle competenze.

il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni”.