

14 MARZO 2018

La Provincia futuribile

di **Federica Grandi**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma



La Provincia futuribile*

di **Federica Grandi**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. - 2. Volontà di riforma, strategia “neocentralista” e pubblica benevolenza: un *caveat* preliminare. - 3. La volontà di riforma dal governo Monti al Governo Letta. - 4. La legge n. 56 del 2014. - 4.1. Sull’elezione indiretta che non è una scelta illegittima di per sé, ma che può diventarlo... - 4.2. Funzioni e danari. - 5. Il problema della costruzione delle funzioni provinciali. - 6. Qualche considerazione finale ragionando *pro futuro*.

1. Premessa

Già all’epoca dell’entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, il futuro dell’area vasta e delle Province non appariva troppo chiaro anche per chi confidava nel buon esito della riforma costituzionale che avrebbe dovuto costituirne il presupposto.

La bocciatura referendaria della Riforma Renzi-Boschi ha quindi aggiunto incertezza all’incertezza, sì da rendere ancora più difficile fare previsioni sulla sorte dell’ente provinciale.

Quel che accade oggi è che si moltiplicano da parte degli amministratori locali, dell’UPI, nonché da parte della Corte dei conti – forse l’organo che dispone del miglior punto di osservazione rispetto a quanto accade sul territorio complessivamente – le richieste di intervento rispetto alle ultime scelte legislative, soprattutto con riguardo al capitolo delle risorse.

Non si comprende però ancora “come andrà a finire”.

Forse allo stato attuale un finale lo si può solo “immaginare”, magari prendendosi qualche libertà.

Per guardare al futuro delle Province, infatti, appare necessario non solo volgere lo sguardo agli interventi operati dalla legge n. 56 del 2014, così per come si sono assestati nel disegno del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001¹, ma anche cambiare l’approccio in termini di metodo. Ebbene, la libertà a cui si accennava consiste proprio nell’ipotizzare una ristrutturazione degli enti intermedi affidata a una

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La rottamazione istituzionale delle Province è stata condivisibilmente ritenuta “un gioco pericoloso, perché le autonomie sono state concepite e volute, nella Costituzione repubblicana, come contrappeso, vale a dire come uno strumento di separazione verticale del potere (ed è la ragione per cui l’istituzione delle regioni è stata così lungamente ritardata). Il permanere di un decentramento incompiuto e irrisolto o, peggio ancora, un forte riaccentramento di poteri concentrerebbe il ruolo di contropotere istituzionale sulla magistratura e sulla abnorme dilatazione del ruolo degli organi di garanzia e dei poteri di ingerenza dell’Unione europea e degli ordinamenti internazionali (accrescendo un fenomeno già in atto)”: A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 5.

regia centrale, con il precipuo scopo di riorganizzare il livello di governo in questione a partire dagli interessi dei territori medesimi, in ragione di come detti interessi si sono sviluppati nel tempo. Non si tratterebbe, per esser chiari, di togliere la parola ai territori, ma - al contrario - di assicurare la loro partecipazione a una ristrutturazione istituzionale preceduta da una riflessione non solo di natura giuridica, ma anche economica, sociologica e, non ultimo, geografica. Come si vedrà, infatti, l'esperienza maturata "a valle" di un metodo di intervento per clausole elastiche, che ha devoluto i destini di questi enti intermedi esclusivamente alla loro capacità di occupare spazio politico, consiglia di capovolgere la filosofia di fondo che ha animato le scelte degli ultimi tempi per evitare il prevalere della "legge del più forte".

2. Volontà di riforma, strategia "neocentralista" e pubblica benevolenza: un *caveat* preliminare

Prima di prendere in considerazione gli interventi di ristrutturazione istituzionale che hanno interessato le Province al tempo della crisi economica più lunga e preoccupante che ci è dato ricordare, si vuole brevemente indugiare sul contesto politico nel quale queste riforme sono maturate.

Come noto, la legge n. 56 del 2014², così come il tentativo di modificare il Titolo V della seconda parte della Costituzione (attraverso la c.d. riforma costituzionale "Renzi-Boschi")³, sono solo il punto di arrivo di una strategia "neocentralista"⁴ - letta da più parti come "una radicale inversione di rotta rispetto alla novella del Titolo V del 2001"⁵ - i cui prodromi si possono rinvenire ben prima, ossia in tutti gli interventi che negli ultimi sette anni hanno concorso al depotenziamento dell'architettura autonomistica.

² Tali interventi sono stati interpretati da taluni come "il frutto di un preoccupante disorientamento culturale rispetto al principio autonomistico, con gravi incoerenze e una sostanziale rinuncia a dare finalmente organica attuazione alle previsioni costituzionali sul versante degli Enti locali": G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, p. 31; altri (F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2014, p. 34), invece, vi hanno visto "un nuovo modo di essere della Repubblica", ossia una sfida e un'opportunità che sarebbe imperdonabile non raccogliere per "la nuova classe politica locale, e la classe politica nazionale e regionale"; cfr. A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2014, pp. 792-794. Altri ancora, diversamente, ritengono (A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, n. 13/2014, p. 3) che la l. n. 56 del 2014 "ha finalmente dato attuazione ed effettività alla previsione costituzionale di cui all'art. 114 Cost. configurando la città metropolitana quale ente di secondo livello, ovvero struttura composta da eletti comunali (consiglieri comunali e sindaci)".

³ Ossia il disegno di legge costituzionale n. 1429-D "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

⁴ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit., pp. 29-31.

⁵ Così IDEM (*I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, p. 10, accessibile dal collegamento <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2016/04/De-Martin.pdf>) il quale prosegue constatando che la riforma del 2001 era stato il "frutto di un'interpretazione «piena» ed espansiva delle potenzialità di un disegno policentrico e autonomistico della Repubblica, fondato sul maggior ruolo possibile, oltre che delle regioni, specie

Correva l'anno 2011, invero, quando, messo da parte definitivamente ogni "azzardo" in materia di federalismo fiscale – nel quale, peraltro, ci si era cimentati appena nel 2009 con la legge n. 42 – la "legislazione della crisi" si è imposta su ogni altro interesse presente sui territori, portando in auge l'idea dell'inutilità delle strutture dell'autonomia.

Un simile "attacco" alle istituzioni territoriali negli ordinamenti pluralistici durante i periodi di crisi economica è una scelta nient'affatto inusuale. Come è stato ricordato, accade sovente che per rafforzare la leva macroeconomica e stimolare gli effetti anticongiunturali si scelga di comprimere "fortemente la capacità di spesa degli enti territoriali", così da riassorbire "sul governo centrale le principali politiche di intervento pubblico"⁶.

Si è iniziato, quindi, dalle Regioni con la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori, nonché con il ridimensionamento delle relative indennità e del trattamento previdenziale⁷. Ma è alle Province che

sul piano legislativo, anche dei Comuni e delle province (o delle città metropolitane), con lo spostamento del baricentro dell'amministrazione pubblica sui due livelli territoriali locali e il parallelo riconoscimento di spazi significativi di autonomia normativa e finanziaria e di autocontrolli, in una prospettiva di autonomie responsabili".

⁶ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2014, p. 74. Le riflessioni dell'A. non sono limitate al solo contenimento dei costi della politica territoriale, anzi riguardano principalmente la riforma dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ad opera della legge cost. n. 1 del 2012 che ha modificato l'art. 81 Cost., introducendo il principio dell'equilibrio di bilancio, e, nondimeno, della legge n. 243 del 2012 ("Equilibrio dei bilanci di Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico") che ha dato attuazione alla novella costituzionale; cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio"*, in *Le Regioni*, 2014, 1-2, pp. 67-80.

⁷ Già con la legge n. 191 del 2009 (la legge finanziaria 2010) integrata dal decreto-legge n. 2 del 2010 (convertito dalla legge n. 42 del 2010), poi dal decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010) è stata disposta una prima riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali. Tuttavia, è con il successivo decreto-legge n. 138 del 2011 (convertito dalla legge n. 148 del 2011) che sono iniziati gli interventi più incisivi a partire dalla riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali (in attesa della soppressione delle Province). Questo decreto è risultato indenne da ogni censura di costituzionalità, giacché con la sent. n. 198 del 2012 la Corte ha ritenuto le previsioni in questione non lesive dell'autonomia regionale (in particolare degli artt. 121 e 123 Cost.), riconducendole all'interno della competenza statale concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica": sul punto si vd.: L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *federalismi.it*, n. 19/2012; nello stesso senso, ancora prima, si vd. la sent. n. 188 del 2011 (cfr. in dottrina: G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 3, pp. 2449-2458; G. TARLI BARBIERI, *La sent. n. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, 1-2, pp. 281-301). Ancora dopo, è intervenuto il decreto-legge n. 174 del 2012, contenente disposizioni volte a favorire la trasparenza e la riduzione degli apparati politici regionali, nonché a riequilibrare la situazione finanziaria degli enti locali in difficoltà (sul punto si vd., in particolare: A. CARDONE, *Il d.l. n. 174 del 2010 e l'uso della decretazione d'urgenza per la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa negli enti locali: quando i problemi interpretativi di una novella testimoniano l'inadeguatezza dello strumento utilizzato per realizzarla*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione d'urgenza e crisi*, Napoli, 2015, pp. 27-42; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1/2013; si vd. pure N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, pp. 29-55). Tale ultimo decreto è stato anch'esso scrutinato dal Giudice costituzionale con la sent. n. 39 del 2014, in riferimento al profilo della compatibilità con il principio autonomistico dei controlli esterni della Corte dei conti (per approfondimenti, si vd. in dottrina B. CARAVITA, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (Una breve*

è stato chiesto il sacrificio più importante, tormentate da una volontà politica (centrale) oscillante, talvolta abolitrice, talaltra riformatrice *in peius*.

Il tutto si è svolto con il sostegno di un certo consenso diffuso⁸. E difatti, gli interventi di taglio alle autonomie sono stati letti dall'opinione pubblica come una sorta di risarcimento, tra l'altro, per i ritardi nell'attuazione della riforma costituzionale del 2001; per le mancate promesse sul regionalismo cooperativo all'italiana; per l'insoddisfazione per la fallita rigenerazione della classe politica territoriale rimasta riluttante a proiettarsi verso orizzonti nazionali⁹. Nel caso delle Province, a ciò si è aggiunto anche lo smarrimento del senso della Specificità dell'ente, oramai avvertito come mero residuo storico di una (allora) necessaria organizzazione territoriale sovracomunale, dissoltasi con l'istituzione delle Regioni¹⁰.

nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014), in *Idem*, 6/2014; G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (Nota a C. Cost. 6 marzo 2014, n. 39)*, in *Le Regioni*, 2014, 4, pp. 837-841; F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, in *Osservatorio costituzionale*, aprile 2014.

⁸ Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 191.

⁹ Così F. BASSANINI, *Postfazione. Riforma della riforma o ritorno al passato?*, in L. VANDELLI - F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, pp. 509-521; sul punto si veda pure, *ex multis*, L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, 3^a ed., Venezia, 2013; spec. p. 204. Lo stesso A. peraltro, più recentemente, ha sottolineato che le criticità del pluralismo istituzionale italiano sono state comunque mitigate dagli effetti di una elaborazione giurisprudenziale quindicennale della Corte che ha investito sostanzialmente ogni materia e che quindi ha messo a disposizione del legislatore statale o regionale – che, ovviamente, voglia prestarvi attenzione - un termine di raffronto. A ciò si aggiunga che, in qualsiasi materia regionale, attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà, è possibile l'intervento del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento, in presenza di un serio ed effettivo interesse nazionale. Da ultimo, poi, "la coraggiosa ed innovativa sentenza sulla cd. legge Madia la Corte costituzionale, sancendo l'applicazione anche al procedimento legislativo del meccanismo dell'intesa in caso di concorrenza di materie, ha con molta accortezza ridimensionato il limite di un impianto costituzionale che stabilisce, da un lato, un forte decentramento legislativo ma rimane privo, dall'altro, di un Senato delle autonomie": IDEM, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n. 4/2017, pp. 2-3. Sulla crisi del regionalismo nella prospettiva delle autonomie speciali, si vd.: V. TEUTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

¹⁰ A tal proposito si ricorda l'antesignana e isolata proposta abolizionista del Partito repubblicano (PRI) presentata appena dopo qualche anno dall'entrata in funzione delle Regioni ("Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VI disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione", a firma dell'On. Biasini, La Malfa e Mammi - Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 1597 del 4 luglio 1977, alla base della quale - come si legge nella relazione di accompagnamento - vi era un giudizio molto negativo sull'utilità dell'ente in ragione delle "scarsissime" competenze, peraltro, facilmente riassorbibili dalle Regioni; della frequente incongruenza tra ambito provinciale e localizzazione degli interessi dei Comuni; della rigidità delle strutture provinciali che mal si conciliava con la cura degli interessi politico-amministrativi locali e con l'esercizio delle funzioni di programmazione economico-territoriale; del costo delle Province per l'erario non giustificato dal loro rendimento. La proposta, quindi, voleva sostituire una Provincia dal perimetro "disfunzionale", perché disegnato sulla base di "criteri storico-politici", con forme comprensoriali dal perimetro più ridotto a partire da "aree territoriali ad economia omogenea" ovvero con altri enti non rappresentativi affidatari di singole funzioni (ad es. i distretti scolastici): cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso*, Napoli, 2012, pp. 111-128; C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, pp. 308-309.

Da più parti è stato rilevato che il “taglio lineare”, senza distinzioni e/o differenziazioni, non è stato solamente il criterio ispiratore del riordino istituzionale, ma anche il titolo di legittimazione. Il crescente sentimento dell’antipolitica¹¹ ha indotto nell’immaginario collettivo l’idea che la persistenza di diversi livelli di governo rispondesse esclusivamente a logiche di spartizione politica¹². La classe politica – anche per medio dei cc.dd. “governi tecnici” – ha provato a rilegittimarsi e al tempo stesso a rispondere alle richieste di contenimento della spesa pubblica che venivano dalle istituzioni europee, riesumando il vecchio mito dell’accentramento e assecondando un certo malumore generale nei confronti della “casta” – capovolgendo quella che era stata la rotta dei rapporti con le autonomie sino ad allora¹³.

Nell’ottica di un eventuale ritorno sulle politiche di attuazione del principio autonomistico, però non si può non notare che la scelta di dare ascolto a un argomento - (quale quello dei “tagli ai costi della politica”) - che appartiene alla retorica populista può rivelarsi un frutto avvelenato. Se si conviene, infatti, che il messaggio populista in Europa¹⁴, almeno, si alimenta proprio dell’incapacità dei partiti tradizionali di

¹¹ Si preferisce parlare di “sentimento” perché nell’avversione a ciò che è politico appare impossibile scorgere elementi di intrinseca razionalità. L’antipolitica appare come un sentimento che si alimenta di folle disperse, liquide, che, sollecitate emotivamente, rimproverano alla politica di essere professione, senza considerare che negli ordinamenti democratici tutti posso dedicarsi attivamente alla politica, peraltro proprio grazie a quegli istituti che sono prioritariamente travolti dalla contestazione antipolitica (si pensi all’indennità parlamentare o al finanziamento pubblico ai partiti). I fraintendimenti rispetto a taluni istituti di democratizzazione del governo rappresentativo presuppongono l’avvenuta l’eliminazione delle masse organizzate e riflessive che si riconoscono attorno a una certa direzione (politica), consapevoli di poterlo fare perché c’è tutta una struttura che lo rende possibile (su questo profilo si rinvia alle mirabili pagine di Antonio Gramsci, in *Note sul Machiavelli sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, 1975), la quale – per essere maliziosi - costituisce il bersaglio della contestazione antipolitica proprio in ragione di questa funzione. In estrema sintesi, è la destrutturazione dei partiti che ha permesso agli argomenti dell’intelligenza emotiva (cfr. sull’argomento D. WESTERN, *La mente politica. Il ruolo delle emozioni nel destino di una nazione*, Milano, 2008) di sostituirsi completamente a quelli razionali, facilitando il successo dei concetti più semplificati su quelli complessi (su questo argomento si vd. un classico: G. LE BON, *Psicologia delle folle*, Milano, 1970). A fronte di questo stato di cose, peraltro, si può cadere nell’opposta tentazione, ispirata da un certo realismo elitista, di sostenere che “i governanti, ossia quelli che hanno nelle mani ed esercitano i pubblici poteri, sono sempre una minoranza, e che, al di sotto di questi, vi è una classe numerosa di persone, le quali non partecipando mai realmente in alcun modo al governo, non fanno che subirlo” (così G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare* (1884), in G. SOLA (a cura di), *Scritti politici di Gaetano Mosca*, Torino, 1982, vol. I, p. 203), arrivando a concludere che la proposta populista si combatte con la limitazione dei diritti politici, unico strumento in grado di assicurare un’azione politica meditata e razionale.

¹² Sui legami tra struttura della classe politica e organizzazione provinciale in epoca repubblicana: F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell’ente più discusso*, cit., pp. 111-128; C. BACCETTI, *Il capro espiatorio...*, cit., pp. 295-310.

¹³ Cfr. G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, pp. 5-28.

¹⁴ I caratteri del populismo cambiano a seconda delle società con le quali la proposta si interfaccia: “L’estensione temporale e geografica fa capire che si tratta di fenomeni assai eterogenei, sulla valutazione dei quali la suddetta letteratura è non a caso divisa: semplificando, si oscilla tra una visione positiva, almeno di alcuni populismi, come strumento di emancipazione in Paesi segnati da un forte divario sociale (Ernesto Laclau), o come stimolo all’auto-correzione della democrazia in Paesi come il nostro (Margaret Canovan), e una visione negativa, che vi legge forme di regressione della civiltà politica, segnate da intolleranza se non da razzismo (Nicolao Merker)”: così, recentemente, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo* (testo provvisorio), Relazione al convegno AIC “Democrazia, oggi”, Modena, 10 - 11 novembre 2017, p. 1, accessibile dal collegamento

tenere vivo il rapporto rappresentativo¹⁵, e, per l'effetto, di affrontare i nuovi *cleavages* insorti con la globalizzazione e con l'integrazione europea¹⁶, appare opinabile l'idea di voler ri-legittimare la classe politica dinnanzi agli occhi di un rappresentato smarrito, disperso e lontano dai partiti¹⁷ con una proposta che ribadisce, enfatizza e istituzionalizza una visione totalmente negativa della politica¹⁸. Anziché importare soluzioni più “popolari” che meditate, dunque, sembra più sicuro per la politica “tradizionale” percorrere il sentiero della responsabilità per ri-legittimarsi: elaborando proposte praticabili, espressione della sintesi tra interessi confliggenti (quali ad esempio l'efficientamento economico dell'azione

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/xxxi-convegno-annuale-a-i-c-le-relazioni.html>. Per approfondimenti sull'argomento, si vd. il fondamentale volume di Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004.

¹⁵ La dottrina ha sottolineato che la rappresentanza politica nello stato pluriclasse si configura come “situazione” e come “rapporto” (D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Roma, 1981, p. 560). In particolare, la “situazione” rappresentativa esaurisce la rappresentanza politica solo dove esistono interessi comuni obiettivamente determinabili come nello stato monoclasse, sicché è sufficiente la mera investitura del rappresentante da parte del rappresentato. Con l'allargamento del suffragio e l'ingresso in Parlamento di forze politiche espressione di interessi altamente conflittuali, la rappresentanza politica si complica: non è più sufficiente l'astratta titolarità del potere, ma ci vogliono meccanismi che garantiscano una costante corrispondenza tra eletti ed elettori. Questi meccanismi che assicurano la responsività delle scelte dei rappresentanti sono incarnati dai partiti politici; nel momento in cui per si inceppa la loro capacità di trasmissione delle istanze dal basso verso l'alto, il rapporto rappresentativo viene pregiudicato e con esso la capacità della rappresentanza politica di esprimere gli interessi presenti nella società. In dottrina, per dare nuovo slancio ai partiti, è stato proposto di riscoprire lo strumentario dell'elitismo democratico, riconoscibile nella “sottolineatura dell'importanza delle élite in qualunque regime politico; [*in*] un'attività di formazione, sul piano tecnico e culturale, finalizzata alla generazione di un'autorevole classe politica; [*nonché nel*] la predisposizione di regole organizzative trasparenti ed efficaci, in grado di selezionare dal basso leadership pro tempore ma riconosciute come affidabili e determinate” (così C. MARTINELLI, *La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, n. 3, p. 920). Pur tuttavia, a nostro sommo avviso, il problema della crisi della elaborazione dei contenuti andrebbe affrontato anche dal lato dei “governati”, che sono pervasi dal massimo smarrimento politico non solo per la morte delle ideologie, ma ancor prima (in senso causale) in ragione dell'incapacità di riuscire a distinguere qual è il loro interesse concreto in questo momento storico, a motivo – principalmente - di una nuova organizzazione del lavoro determinata dalla globalizzazione, dalla ri-proletarizzazione del ceto medio, ma anche dalla rivoluzione digitale, per fare alcuni esempi. Rilegittimare la rappresentanza politica, rifondando i partiti, dunque, significa anche ripensare le categorie del lavoro.

¹⁶ M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 1; nonché C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, 3, pp. 639-649.

¹⁷ Sul punto si vd. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 117.

¹⁸ È stato notato, inoltre, che “the decline of ideologies and social classes of the past century has been accelerated by, and complemented with, the advent of communicative systems that are believed to structure the public debate in terms of singular events rather than of principles, thus supplying the awareness of a common future with mediatically driven perceptions”: IDEM, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, 7, p. 7. A tal proposito sia consentito ricordare come in altra sede si sia rilevato che anche l'eccessiva insistenza sui contenuti del programma elettorale tradisce proprio l'archiviazione delle prospettive ideologiche, le quali, rinviando a una concezione del mondo nel suo insieme, non vincolavano esclusivamente alle esigenze del momento - diversamente dal programma elettorale - rimandando alla realizzazione di scopi di lungo periodo. In altre parole, “côté governanti, l'imposizione di un programma prefissato, oltre a non coltivare al pari dell'ideologia la passione per la causa, riduce, per di più, il compito del politico alla mera amministrazione, negandogli la possibilità di «progettare il nuovo»”: F. GRANDI, *Programma elettorale versus indirizzo ideologico*, in *Diritto pubblico*, 2009, n. 4, pp. 694-695.

provinciale a fronte della crescente e vieppiù differenziata richiesta di servizi), assumendosi l'onere e l'onore di darne opportuna spiegazione¹⁹.

3. La volontà di riforma dal governo Monti al governo Letta

Gli interventi che sotto l'enfasi mediatica sulla necessità dei “tagli ai costi della politica” hanno riguardato le Province possono farsi principiari dal decreto-legge n. 201 del 2011, il quale prevedeva il completo azzeramento delle funzioni provinciali e la contestuale trasformazione delle Province in enti di secondo grado²⁰. Alla base di questo provvedimento vi era l'idea che la Provincia fosse la sommatoria dei Comuni in essa ricompresi, giammai la convinzione che l'area vasta avesse una specifica funzione – questa idea primigenia, peraltro, come si vedrà, si sarebbe conservata e consolidata con il passare del tempo, dato che la si ritrova anche negli interventi più recenti.

Il decreto venne aspramente criticato da ogni parte²¹, sicché lo stesso Governo che lo aveva adottato – anche di fronte alla decisione di otto Regioni di impugnarlo – decise di ridimensionare la portata dell'intervento riformatore con il decreto-legge n. 95 del 2012 (il c.d. decreto sulla *spending review*), preferendo questa volta la via della ristrutturazione istituzionale delle circoscrizioni provinciali a quella della totale soppressione dell'ente²². Tuttavia, anche il predetto provvedimento non fu risparmiato dalle critiche – soprattutto per la scelta dello strumento della decretazione d'urgenza – ma il Governo proseguì il suo piano di ristrutturazione istituzionale pur sempre con un nuovo decreto-legge (il n. 188 del 2012) – evitando, quindi, ancora una volta, di promuovere la discussione parlamentare con un disegno di legge governativo – nel quale il richiamo all'art. 17, comma 10-*bis*, all'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 riportava alla ribalta l'idea dell'eliminazione delle Province che invece sembrava superata con il d.l. n. 95 del 2012²³.

¹⁹ “Rulers dislike being held accountable. But the cost of their inertia corresponds increasingly to the pressure of populist parties”: C. PINELLI, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, cit., p. 16.

²⁰ L'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 prevedeva l'eliminazione della Giunta dagli organi di governo delle Province (comma 15) e la elezione di secondo grado del Consiglio provinciale (comma 16); nonché l'elezione del Presidente della Provincia all'interno dei componenti del Consiglio provinciale (comma 17). Il medesimo articolo assegnava poi alle Province “*esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*” (comma 14), comandando altresì allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, di provvedere “*a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”.

²¹ Cfr. R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, 3, pp. 447-449; nonché G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Idem*, 2012, 3, pp. 776-777.

²² Cfr. G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale sostenibile*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, pp. 511-518.

²³ Il medesimo decreto-legge, invero, è stato lasciato decadere per la mancata conversione in legge.

Questo susseguirsi di interventi ha conosciuto, poi, una battuta d'arresto con una pronuncia del Giudice costituzionale che costituisce a tutt'oggi una sorta di "guida" per le riforme strutturali in materia dei enti locali.

Con la sentenza n. 220 del 2013, la Corte costituzionale ha infatti annullato alcuni commi dell'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, ritenendo illegittimo, in particolare, il ricorso alla decretazione d'urgenza "*per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative*"²⁴. Allo stesso tempo, è stato travolto da censura il rango della fonte scelta per eliminare un ente locale previsto e garantito dalla Costituzione. I Giudici della Consulta, pur non ritenendo che ogni intervento sull'ordinamento degli enti locali debba avvenire con legge costituzionale, hanno però affermato la necessità del tono costituzionale della fonte, laddove si voglia sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., ovvero si decida che non debba più godere della garanzia costituzionale²⁵.

Le statuizioni della Corte costituzionale sono state recepite, infine, nel disegno di legge costituzionale A.C. n. 1543 "Abolizione delle Province", presentato il 20 agosto 2013 dal Governo Letta, che prevedeva, tra le altre cose, l'eliminazione da tutti gli articoli della Costituzione della dizione "*Province*", dal momento che esse – come si legge nella stessa relazione introduttiva al disegno di legge costituzionale – "*non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario*"²⁶. Nondimeno, l'art. 3 dello stesso d.d.l. costituzionale disponeva, in via transitoria, che "*Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le*

²⁴ La specificazione della natura di riforma ordinamentale suggerisce l'introduzione di un nuovo limite alla decretazione d'urgenza, indipendente dalla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza (G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*), anche perché "lo strumento del decreto legge è palesemente inadeguato 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" (A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto-legge, non s'ha da fare*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013). I rilievi sulla incompatibilità dell'atto in ragione della natura di riforma ordinamentale dei suoi contenuti richiamano alla mente le riflessioni della dottrina sulla necessità di valorizzare il presupposto della straordinarietà da intendersi come "tratto caratteristico generale dell'istituto della decretazione d'urgenza", nel senso che essa "non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria", giacché la non prevedibilità dell'intervento precede sia la sua necessità che la sua urgenza: M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1158; sul punto si vd. pure M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 7-8.

²⁵ Bisogna segnalare che anche successivamente alla sent. n. 220 del 2013 si è comunque proseguito il programma di riforma strutturale della Province con lo strumento del decreto-legge. Ci si riferisce, in particolare, al d.l. n. 93 del 2013, convertito con la legge n. 119 del 2013: l'art. 2, comma 1, il quale ha messo in sicurezza i provvedimenti di scioglimento degli organi e la nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, oltre che gli atti e i provvedimenti adottati dai commissari straordinari.

²⁶ Sul punto si vd.: A. PIROZZOLI, *La riforma delle Province: un'altalena normativa*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014.

province sono soppresse e, sulla base di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni"²⁷.

L'iniziativa governativa, peraltro, ebbe il sostegno dell'orientamento maggioritario maturato all'interno della "Commissione per le riforme costituzionali" voluta dallo stesso Governo Letta, favorevole alla soppressione del riferimento costituzionale alle Province²⁸, ma specificando che andava demandata "allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale"²⁹.

4. La legge n. 56 del 2014

La riforma che avrebbe consacrato la sottrazione della garanzia costituzionale all'ente intermedio provinciale viene promossa dal Governo Letta contestualmente³⁰ a un'iniziativa legislativa di rango

²⁷ Nella relazione introduttiva al d.d.l. cost. presentato il 20 agosto 2013 "Abolizione delle Province" (A.C. 1543) - consultabile dal collegamento: <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009060.pdf> - la scelta contenuta nella norma transitoria viene giustificata per il fatto che essa consente "di prevedere forme flessibili di organizzazione delle funzioni di area vasta esercitate dalle province. Tale soluzione è apparsa la più adeguata in un contesto, come il nostro, caratterizzato da una tale varietà di situazioni che potrebbe rendere inefficace, e probabilmente nemmeno conveniente anche dal punto di vista economico, una decisione uniforme. In realtà caratterizzate, come alcune regioni italiane, dalla prevalenza di piccoli o piccolissimi comuni, infatti, la necessità di un coordinamento delle funzioni di area vasta non potrebbe essere efficacemente garantita da semplici forme associative tra questi stessi comuni, con il rischio di rendere ingestibile il sistema dei servizi del territorio. In altre realtà regionali, caratterizzate invece generalmente dall'esistenza di comuni medio-grandi e strutturati, quella dell'associazionismo comunale potrebbe costituire una soluzione senz'altro efficace. Nell'un caso o nell'altro, occorrerà comunque considerare l'opportunità di evitare forme di neo-centralismo regionale o la proliferazione di ulteriori enti o agenzie regionali che possano rivelarsi meno funzionali dell'ente provincia di cui si dispone la soppressione" (p. 2).

²⁸ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, p. 55, accessibile dal collegamento <http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf>. Il mantenimento di cinque livelli di governo viene ritenuto "eccessivo" in un'ottica di semplificazione, tuttavia "per la gestione dell'area vasta occorre tener conto delle differenti realtà territoriali, affidando alle Regioni la possibilità di istituire organi intermedi, pur nell'ambito di principi fissati dal legislatore statale", "senza oneri aggiuntivi per lo Stato" (*ib.*, p. 562).

²⁹ In tal senso si vd., tra gli altri: Beniamino Caravita di Toritto (*ibidem*, pp. 472-473; 530); Luciano Vandelli (*ib.*, p. 476); Augusto Barbera (*ib.*, pp. 480; 535); Ginevra Cerrina Feroni (*ib.*, pp. 504; 531-532); Lorenza Carlassare (*ib.*, pp. 517; 553). Tra i contrari alla soppressione della copertura costituzionale, ma favorevoli al riordino delle Province: Massimo Luciani (*ib.*, pp. 502; 552), nonché Valerio Onida (*ib.*, pp. 481; 533) il quale ha osservato che: "Un livello di governo intermedio fra Comuni (tenendo conto della loro dimensione media comunque assai limitata) e Regione è indispensabile nelle Regioni di maggiori dimensioni, mentre non si giustifica nelle Regioni più piccole (infatti già oggi non esiste in Valle d'Aosta). I servizi e le funzioni di area vasta infraregionale (pianificazione urbanistica sovracomunale, gestione dei rifiuti e dell'ambiente, viabilità, trasporti automobilistici locali, assistenza tecnica ai Comuni, ecc.) non possono né essere frammentati a livello comunale, né accentrati a livello regionale. La creazione di indeterminati "enti di area vasta" rischia di tradursi in una molteplicità scoordinata di enti funzionali. Meglio un ente di governo unico e responsabile verso la popolazione sia dei capoluoghi che dei centri minori. Invece della soppressione, andrebbe perseguito un processo di riordino e razionalizzazione delle Province esistenti, con riduzione del loro numero, in stretto collegamento con la parallela riorganizzazione territoriale dei servizi decentrati dello Stato" (*ib.*, p. 55, nota 7).

³⁰ Il 20 agosto 2013 vengono presentati sia il disegno di legge A.C. n. 1542-B che poi diverrà la legge n. 56 del 2014, sia il d.d.l. cost. A.C. 1543 "Abolizione delle Province".

primario (“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”), che avrebbe dovuto essere il “ponte” verso la nuova architettura dell’area vasta. Tale d.d.l. è stato poi definitivamente approvato – con modifiche - il 3 aprile 2014, diventando la legge n. 56 del 2014, quando nel frattempo (in febbraio) si era insediato il Governo Renzi. Il successivo 8 aprile quest’ultimo Governo ha altresì presentato un nuovo disegno di legge costituzionale (A.S. n 1429) con lo scopo di riformare diverse previsioni – (“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del [titolo V](#)”)- tra cui quelle in cui vi era la menzione della parola “Province”, assorbendo quindi il precedente d.d.l. costituzionale³¹.

Anche in questo caso all’espunzione della parola “Province” dal Testo costituzionale si accompagnava una disposizione finale, ai sensi della quale il legislatore statale era competente per “*i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta*”, mentre quello regionale era chiamato ad adottare “*le ulteriori disposizioni in materia*” (art. 40, comma 4).

Trovava conferma, dunque, la volontà di allontanare dall’orizzonte delle Province la prospettiva della drastica eliminazione dall’ordinamento, in favore di una sorta di “declassamento” a ente la cui esistenza sarebbe stata devoluta alla discrezionalità del legislatore ordinario³².

Tornando alla legge 7 aprile 2014, n. 56, va detto che essa si compone di un solo articolo suddiviso in 151 commi³³ e – in estrema sintesi – dispone sulla definizione, l’ambito territoriale, le funzioni e gli organi delle Città metropolitane (art. 1, commi 2, e commi da 5 a 50) e delle Province (art. 1, comma 3 e commi da 51 a 97), definisce le unioni di Comuni e provvede a prescrivere le modalità di unione e fusione degli enti comunali (art. 1, comma 4 e commi da 104 a 141).

³¹ D’altronde, il provvedimento si è reso necessario anche per risolvere la confusione generata dai precedenti interventi sulle Province: si pensi, ad esempio, alle disposizioni sulla proroga dei commissariamenti e alla proroga del mandato del presidente della Provincia e della giunta in carica alla data dell’entrata in vigore della legge, volte a evitare ulteriori commissariamenti. Sul punto si vd. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, pp. 59-61.

³² È stato osservato che l’art. 40, co. 4, del testo della legge di riforma costituzionale, permetteva l’istituzione di enti di area vasta con chiara vocazione funzionalistica e associativa sotto la copertura degli artt. 97 e 118 Cost., anziché degli artt. 1 e 5 Cost, escludendo per l’effetto ogni richiamo alla loro natura politico-amministrativa (M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n. 5/2017, p. 5).

³³ Anche la legge n. 56, per espressa ammissione del legislatore, rappresenta la risposta alle indicazioni del Giudice costituzionale contenute nella sentenza n. 220 del 2013 riguardo alla necessità della legge ordinaria per una riforma ordinamentale. Parte della dottrina, tuttavia, ha sostenuto che il legislatore si sarebbe attenuto “solo formalisticamente ai rilievi della Corte: una censura riguardava, infatti, i tempi eccessivamente compressi della discussione parlamentare, ma attraverso il ricorso all’accoppiata maxiemendamento-fiducia si è prodotto un effetto di compressione del dibattito assimilabile a quello che si riproduce nel procedimento di conversione di un decreto-legge”: così F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell’area vasta. La recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, 2014, p. 10.

Con particolare riguardo agli enti provinciali – a parte l’automatica sostituzione delle Province corrispondenti alle istituende Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria (comma 5) e di Roma (comma 101) – sono tutti trasformati - immutati nella loro consistenza territoriale – in enti legittimati in via indiretta, eletti dai Consigli dei Comuni ricompresi nel perimetro provinciale. Quanto alle funzioni, la legge indica espressamente solo le funzioni provinciali “fondamentali” – che peraltro risultano ridotte rispetto a quelle effettivamente esercitate nei diversi contesti regionali – prevedendo, però, che le Province possano divenire titolari di ulteriori compiti attraverso un complesso procedimento per l’attribuzione delle funzioni “non fondamentali” da parte dello Stato e delle Regioni³⁴.

Di certo, non si può negare l’esistenza di un grosso debito nei confronti dell’idea della centralità dei Comuni nel sistema dei poteri locali, non solo perché da essi dipende la formazione degli organi di governo delle Province (nonché delle Città metropolitane)³⁵, ma anche in ragione delle previsioni relative

³⁴ Le norme sulle funzioni possono essere lette come esercizio della competenza statale “[su]i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta” di cui all’art. 40, comma 4 del disegno di legge di riforma costituzionale promosso dal Governo Renzi, laddove provvedono all’esatta individuazione delle funzioni fondamentali (art. 1, comma 85 per le Province; art. 1, comma 44 per le Città metropolitane), nonché alla determinazione del procedimento per l’attribuzione delle funzioni “non fondamentali” (commi da 89 a 97): così L. CONTE, *La (mancata) abolizione delle Province e l’articolazione degli Enti locali*, in AA.VV., *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017, p. 283.

³⁵ La centralità dell’ente comunale, o, meglio, la sua posizione prioritaria rispetto alle Province e alle Città metropolitane è stata giustificata a muovere dall’art. 118, comma 1 Cost., che attribuisce in prima istanza ai Comuni le funzioni amministrative, “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Nello stesso senso deporrebbe anche l’art. 133, comma 1 Cost., disponendo un diverso regime in tema di variazioni territoriali a seconda che esse riguardino le Regioni o i Comuni, anziché le Province. Segnatamente, laddove le variazioni territoriali interessino i primi due enti si deve necessariamente procedere alla consultazione delle popolazioni interessate, mentre ciò non sarebbe richiesto in caso di mutamento delle circoscrizioni provinciali. Da ciò la minore intensità del rapporto tra l’ente intermedio con il proprio territorio e con la propria comunità rispetto, ad esempio, ai Comuni, e dunque la possibilità di scegliere una modalità di legittimazione di secondo grado per gli organi degli enti provinciali e metropolitani (L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, 18/2012, pp. 11-13; R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in *Idem*, 5/2013, pp. 8-9). Da ultimo, questa impostazione ritiene applicabile il principio di differenziazione di cui all’art. 118, comma 1 Cost. (che la suddetta norma individua esclusivamente come criterio per la riallocazione delle funzioni amministrative) anche alla strutturazione della forma di governo, sì da risultare pienamente giustificata la disomogeneità dei meccanismi di rappresentanza politica tra enti locali (F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *Id.*, 15/2012, pp. 13-15).

alle loro forme associative³⁶, censurate però dalla Corte costituzionale laddove pretendevano di qualificare queste espressioni dell'autonomia comunale come “ente locale”³⁷.

Tuttavia, pensando alla legge n. 56 come a un “cantiere aperto” o anche come a una legge “*matrioska*” in ragione della “poliedricità dei suoi aspetti e [del]la ampiezza dei suoi effetti”³⁸, paiono aprirsi importanti spiragli di riflessione anche per interventi futuri.

La mancata entrata in vigore della riforma costituzionale - non può essere negato - ha fatto emergere tutte le contraddizioni della legge n. 56, a cavallo tra un presente messo un po' nell'angolo e un futuro che non sarebbe mai arrivato. Eppure, l'affermazione contenuta nel comma 1 dell'art. 1, per la quale l'intervento sulle Province (e sulle Città metropolitane) ha il fine “*di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*”³⁹, potrebbe permettere di non arrestarsi alle posizioni più critiche verso la riforma delle Province. In particolare, chi ha enfatizzato gli “effetti fuorvianti” della legge del 2014 sulla base della pluralità di elementi presenti nel Titolo V del 2001 che depongono per una lettura più unitaria e omogenea dei poteri in capo agli enti locali⁴⁰, è arrivato alla conclusione che solo la soppressione della garanzia costituzionale per la Provincia poteva salvare dalle censure di costituzionalità la predetta legge. Tuttavia, nell'ottica della differenziazione potrebbe convenirsi che “altro è sopprimere

³⁶ Depongono a favore di queste considerazioni anche la presenza di previsioni a salvaguardia dell'autonomia dei Comuni di dimensioni più ridotte (cfr. M. MENGOZZI, *Disposizioni relative agli organi dei comuni*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 281-284; il rafforzamento dei fenomeni associativi anche obbligatori che non sono vincolati a soglie demografiche massime ma solo a soglie minime (P. BARRERA, *Organi e funzionamento delle unioni di comuni. Fusioni di comuni*, in *ivi*, pp. 235-244); le nuove regole in tema di fusioni (C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della fusione di comuni*, in *ivi*, pp. 272-274).

³⁷ Nella sent. 50 del 2015, sulla quale si tornerà più diffusamente per altri aspetti, la Corte ha ritenuto tali unioni “*forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza*” che non costituiscono “*un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune*”.

³⁸ 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 *Rivista AIC*, n. 3/2015, p. 3.

³⁹ Ad avviso della dottrina il comma 1 contrasterebbe con i commi 5 e 51 che precisano che la nuova disciplina delle Città metropolitane è efficace solo “*in attesa della riforma del Titolo V*”. Ciò tradirebbe la confusione di fondo rispetto all'obiettivo politico-istituzionale della legge, la quale pretende di dettare “una disciplina organica degli enti locali... avvertendo nel contempo l'esigenza di specificare, da un lato, che l'assetto definitivo sarà realizzato solo da una legge di revisione costituzionale e, dall'altro, che il suo intervento ha carattere prodromico e transitorio”: F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta. La recente esperienza italiana*, cit., p. 4.

⁴⁰ Queste posizioni contestano soprattutto l'assunto per il quale il rapporto di minore intensità tra Provincia e collettività di riferimento giustificerebbe una diversa legittimazione degli organi di governo. Ciò, infatti, sarebbe contraddetto dalla specificità delle funzioni esercitate dagli enti intermedi rispetto alle altre autonomie locali. Segnatamente: “comuni, province e città metropolitane sono tutti indicati come enti costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1 Cost.); godono di una medesima garanzia di autonomia statutaria e funzionale (art. 114, comma 2 Cost.); sono parimenti titolari di potestà regolamentare (art. 117, comma 6 Cost.), di funzioni amministrative fondamentali, proprie e conferite (artt. 117, comma 2, lett. p) e 118, comma 2 Cost.), nonché di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, commi 1 e 2 Cost.)”: G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 2, pp. 463-467.

le Province, altro trasformarle in enti elettivi in secondo grado [...] Tra la trasformazione degli esistenti enti locali di area vasta in enti a legittimazione democratica indiretta e la loro totale soppressione, non vi è infatti, e non vi può essere, alcuna propedeuticità o connessione”⁴¹.

Ciò non significa, tuttavia, minimizzare le criticità del nuovo governo delle Province, giacché, come si vedrà meglio in prosieguo: da un lato, non convincono gli esiti della forma di governo rispetto alla possibilità dell’ente provinciale di esprimere una volontà politica suscettibile di essere sanzionata dall’elettorato; dall’altro, suscita perplessità il metodo per l’individuazione delle funzioni nell’ottica del perseguimento degli obiettivi della semplificazione e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

A tutto ciò si aggiunga, poi, la progressiva sottrazione delle risorse finanziarie necessarie alle Province per realizzare l’interesse pubblico e stimolare la crescita di una classe politica locale sufficientemente motivata.

4.1. Sull’elezione indiretta che non è una scelta illegittima di per sé, ma che può diventarlo...

In coerenza con le precedenti scelte in punto di ristrutturazione istituzionale delle Province, si è deciso di optare per l’elezione indiretta degli organi politici. In particolare, il comma 54 dell’art. 1 della l. n. 56 del 2014 individua gli organi provinciali nel presidente della Provincia, nel consiglio provinciale e nell’assemblea dei sindaci. Viene eliminata la giunta⁴², ma soprattutto si istituisce l’assemblea dei sindaci la quale: “*adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente*”; è chiamata a esprimere un parere “*con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente*” onde permettere al consiglio provinciale di approvare in via definitiva i bilanci dell’ente; e, non ultimo, possiede particolari “*poteri propositivi, consultivi e di controllo*” che dovranno essere specificati dallo statuto provinciale (comma 55).

Da queste norme sembra palesarsi l’intenzione di riconoscere centralità alla volontà politica dei Comuni ricompresi nel territorio provinciale, al pari di quanto accade in riferimento alla modalità di elezione del consiglio provinciale e del suo presidente. Quest’ultimo, difatti, è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia (comma 58), nondimeno “*sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della*

⁴¹ A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 2. Cfr. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Idem*, pp. 5-6; C. PINELLI, *Sì alle Province, ma con compiti precisi*, su *Corriere della Sera* (11 Febbraio 2012).

⁴² Come è stato osservato l’eliminazione dell’organo esecutivo si giustifica in ragione della volontà di passare ad una gestione collegiale (da parte del presidente e consiglio) delle funzioni provinciali, coerentemente “con la progressiva cancellazione di competenze gestionali dirette; viene peraltro meno anche il rapporto fiduciario tra presidente e consiglio provinciale, a ulteriore riprova dell’indebolimento del profilo politico dell’ente”. M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l’avvio di una rivoluzione nell’assetto territoriale italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (31 agosto 2014), p. 7.

provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni?” (comma 60). Inoltre, “Il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco” (comma 65).

Il consiglio provinciale è eletto, anch'esso, dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e “sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica”. La cessazione del mandato comunale, inoltre, comporta la contestuale decadenza del consigliere provinciale dalla carica (comma 69).

L'introduzione della legittimazione indiretta degli organi di governo provinciale è stata ampiamente criticata sia dalla dottrina⁴³, che dalle Regioni, al punto che, alcune di esse, hanno promosso un giudizio in via principale deciso dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50 del 2015⁴⁴.

Con questa pronuncia sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni sulla forma di governo provinciale con elezione di secondo grado. Simile modalità di elezione non è stata ritenuta idonea a pregiudicare, di per sé, la posizione costituzionale dell'ente provinciale⁴⁵, giacché “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 hanno esito automatico nell'indispensabilità dell'elezione diretta degli organi di governo di tutti gli enti ricompresi nella prima disposizione⁴⁶.

⁴³ In riferimento a queste posizioni, tra i molti, si vd. M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 17/2012, p. 4, il quale, commentando i primi interventi del Governo Monti sulla elezione indiretta degli organi provinciali, sottolinea che: “In pratica la Provincia smarrisce la sua natura di ente esponenziale, direttamente rappresentativo della comunità, per diventare un ente rappresentativo dei Comuni operanti nel territorio provinciale [...] ciò comporta una minore democraticità del nuovo ente provinciale, una minore capacità rappresentativa dei territori e dei Comuni, una parte dei quali saranno necessariamente sacrificati dato il numero ridotto di Consiglieri provinciali previsto e una violazione del principio, che è stato alla base dell'estensione del suffragio fino a trasformarlo in universale, «no taxation without representation», visto che le Province hanno una autonomia impositiva, per quanto limitata, nei confronti dei cittadini, i quali vengono privati della possibilità di scegliere i propri amministratori e di far valere le loro responsabilità”.

⁴⁴ Le censure di legittimità sono state sollevate da quattro Regioni (Lombardia, Campania, Veneto e Puglia).

⁴⁵ La Corte non accoglie le censure sull'illegittimità costituzionale del modello di governo di secondo grado previsto per la Provincia “anche con riguardo al vulnus che si assume derivante all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi”, richiamando, peraltro, la sua giurisprudenza precedente - che aveva chiarito che la sovranità popolare di cui all'art. 1, co. 2 Cost., “non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica»” e non è riducibile alla “alla mera «espressione del circuito democratico»”. In altre parole, la sovranità popolare non è identificabile esclusivamente “con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali” (sent. n. 365 del 2007), giacché la sovranità popolare “non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica»” (sent. n. 365 del 2006).

⁴⁶ Già in precedenza, come si ricorda nella stessa sent. n. 50 del 2015, il Giudice delle leggi (sent. n. 274 del 2003 e l'ord. n. 144 del 2009) ha negato la presenza in Costituzione, anche alla luce della riforma del Titolo V del 2001, di una volontà di “totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale”, tale da non permettere la diversificazione dei modelli di rappresentanza politica nei vari enti in cui si compone la Repubblica, in ragione dei principi di adeguatezza e differenziazione introdotti proprio dalla riforma in parola allo scopo di implementare l'autonomia dei livelli di governo locali (cfr. sent. n. 365 del 2007). Per concludere, la Corte ricorda che già nella sentenza n. 96 del 1968 aveva affermato “la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con

In estrema sintesi, la legge n. 56 del 2015 non è stata ritenuta viziata per questo profilo perché la rappresentanza si può manifestare, legittimamente, in forme diverse all'interno dell'ordinamento, senza pregiudizio per la posizione costituzionale dell'ente, a patto che tali forme assicurino la “*reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti*”.

Nella sentenza n. 50, in fondo, il Giudice delle leggi è apparso ragionare in termini di mera costituzionalità formale, ossia senza formulare ipotesi in riferimento al funzionamento della legge impugnata – anche perché sarebbe stato molto difficile farlo in sede di giudizio in via principale.

Questa posizione, per così dire, “attendista” della Corte, d'altronde, è confermata dal richiamo al disegno di legge costituzionale (allora) in corso di approvazione, volto a sopprimere le Province dal novero degli enti autonomi di cui all'art. 114 Cost⁴⁷.

La Corte, dunque, non ha fatto mistero di non voler entrare nel merito delle scelte del legislatore dal momento che quelle scelte si stavano inserendo – come pure enfatizzato dalla stessa normativa impugnata – in un quadro di ristrutturazione istituzionale più alto, di tono costituzionale⁴⁸ – conformemente a quanto richiesto dal Giudice delle leggi nella sent. n. 220 del 2013⁴⁹. Questo stesso indirizzo, inoltre, si rinviene nell'ordinanza n. 39 del 2015, resa all'esito di una questione sollevata in via incidentale avverso una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, “*in attesa della conclusione del procedimento di modificazione dello Statuto, finalizzato alla soppressione del livello ordinamentale delle province*”, aveva previsto un nuovo sistema elettivo di secondo grado degli organi della Provincia. La Corte, segnatamente, in questo caso, si è pronunciata per la manifesta inammissibilità in ragione della mancanza di chiarezza del *petitum* e del difetto

quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

⁴⁷ La previsione contenuta nelle “Norme finali” del disegno di legge costituzionale (art. 40, comma 4) per la quale “*per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionali. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione*”, sembrava rimettere in discussione la sorte delle Province: M. DI FOLCO, *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost., art. 40, comma 4, l. cost.)*, in F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, pp. 315-334; A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; A. STERPA, *I poteri delle regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, pp. 7-8.

⁴⁸ In dottrina è stato sostenuto che la Corte “*abbia inteso offrire (“politicamente”) una legittimazione preventiva del disegno di legge di revisione costituzionale in discussione in Parlamento, in cui al legislatore statale verrebbe affidato anche l'ordinamento di comuni e città metropolitane*”: G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo smuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, cit., p. 471.

⁴⁹ L'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012, censurato nella sent. n. 220 del 2013, provvedeva sulla ristrutturazione istituzionale delle Province con riordino e accorpamento delle stesse; mentre l'art. 18 dello stesso decreto-legge disponeva sulle funzioni delle Città metropolitane, nonché sul loro statuto e sulla relativa forma di governo. Anche in questo caso, peraltro, le procedure dell'art. 133, comma 1 Cost. non avevano avuto luogo.

di motivazione, ritenendo, tra l'altro, le censure attinenti “*al piano delle valutazioni di merito in ordine alle scelte operate dal legislatore*”⁵⁰.

Tornando alla sentenza n. 50 del 2015, l'affermazione della piena compatibilità dell'elezione di secondo grado – almeno in via teorica – con il principio democratico e con quello autonomistico⁵¹ pare da condividere anche perché – come precisa ancora la stessa Corte – meccanismi di legittimazione indiretta⁵²

⁵⁰ La questione di legittimità costituzionale venne sollevata in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza) che, al pari di quanto deciso dal legislatore statale, aveva previsto un nuovo sistema elettivo, di secondo grado, degli organi della Provincia, attribuendo ai sindaci e ai consiglieri comunali poteri di eleggere il consiglio provinciale che a sua volta avrebbe eletto il presidente della Provincia. Il giudice rimettente, segnatamente, ha mosso numerose censure alle disposizioni impugnate (violazione del “*principio generale di autonomia degli enti locali territoriali; modificato surrettiziamente l'assetto istituzionale delle Province*”; vanificazione delle “*funzioni provinciali di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni (dato che da detti Comuni la Provincia [...avrebbe tratto] la sua legittimazione)*”; elusione del “*controllo democratico diretto delle popolazioni interessate sull'esercizio delle funzioni provinciali e sull'utilizzo dei tributi*”; assenza di adeguate garanzie per “*la rappresentatività del nuovo organo denominato Assemblea dei sindaci*”; indebita limitazione del “*diritto di elettorato attivo, di cui sono titolari tutti i cittadini*”; violazione del principio di ragionevolezza, “*perché l'obiettivo del «taglio dei c.d. costi «della politica»», che si prefigge[va] la normativa censurata, sarebbe stato più utilmente raggiungibile «rimodulando la rappresentanza e la stessa forma di governo provinciale»*”), la Corte, però, con l'ord. n. 39 del 2015, le ha dichiarate manifestamente inammissibili in ragione della mancanza di chiarezza del *petitum* e per difetto di motivazione, non ritenendo possibile rinvenire “*l'effettivo oggetto delle questioni proposte (per la difficoltà di isolarle all'interno di un complessivo giudizio critico, che il Tribunale a quo mutua dal ricorrente e che attiene, piuttosto, al piano delle valutazioni di merito in ordine alle scelte operate dal legislatore regionale, cui addirittura si suggeriscono percorsi alternativi per la riforma delle Province)*”; rilevando, inoltre, che nell'ordinanza di rinvio veniva trascurata la spiegazione dell'incidenza, in concreto, “*delle disposizioni censurate rispetto alla decisione da adottare nel giudizio a quo, agli effetti della tutela, del diritto di elettorato passivo, invocata, in astratto, dal ricorrente*”.

⁵¹ La Corte esclude, da ultimo, che “*il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado*”, anche perché, richiamando la sentenza n. 96 del 1968, tali forme “*«sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»*”. La Corte non ritiene neppure illegittimo il meccanismo di elezione indiretta alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost., mediamente per violazione dell'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, sostenendo che la Carta in questione ha “*natura di documento di mero indirizzo*”, così come aveva già affermato nella sent. n. 325 del 2010, sebbene però medio tempore nelle risposte del 3 novembre 2011 rese dalla Corte costituzionale stessa alla “*Commissione monitoraggio del Congresso dei poteri regionali e locali*”, in occasione del primo monitoraggio effettuato in Italia sull'applicazione della Carta - (quest'ultimo documento è accessibile dal collegamento: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_aut_locale_questioni.pdf) - sembrava aver mutato indirizzo: C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Atti del convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Bergamo 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015, pp. 113-114. Criticamente su questo profilo: G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, cit., pp. 467-468; G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, pp. 12-14.

⁵² Alla luce dell'insegnamento della dottrina (L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, II, pp. 1536-1537) in riferimento ai meccanismi di elezione del Capo dello Stato, nel caso delle Province non si tratta tanto di una elezione di secondo grado quanto di un meccanismo di elezione indiretta. L'elezione di secondo grado, difatti, si caratterizza per la distinzione tra il corpo elettorale di prima istanza, più ampio, che elegge i grandi elettori e un secondo corpo elettorale, formato da questi ultimi, che invece deve eleggere i titolari degli uffici da ricoprire. I meccanismi di elezione indiretta, invece, si connotano per

sono utilizzati ideologicamente addirittura laddove si vuol “far risalire al corpo elettorale ed al popolo la preposizione alla carica di Capo dello Stato”⁵³. D’altra parte, poi, l’art. 114, comma 1, Cost., non fonda un principio di “parificazione ordinamentale senza residui”, in riferimento “alla determinazione dei modi in cui debba operare il circuito della rappresentanza” rispetto allo Stato e alle autonomie, quando attribuisce all’uno come alle altre pari dignità costituzionale⁵⁴. La perfetta parificazione istituzionale tra gli enti costitutivi della Repubblica, difatti, “è disattesa dalle norme che attribuiscono allo Stato una preminenza funzionale attraverso la competenza esclusiva nelle «materie trasversali» (art. 117, c. 2), la determinazione dei principi nelle materie concorrenti (art. 117, c. 3) e l’esercizio di poteri sostitutivi (art. 120)”⁵⁵. Così come lo è dal principio di differenziazione che postula per ciascun ambito funzionale la corrispondenza con una struttura congruente⁵⁶.

L’affermazione che in Costituzione non vi siano indicazioni espresse che possano far ritenere illegittimo qualsiasi modello di legittimazione indiretta⁵⁷, ma che è l’effettività della partecipazione politica – (la “*reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti*”) – la condizione che rende legittima qualsiasi decisione sui meccanismi di legittimazione del corpo rappresentativo, sposta la questione della tenuta costituzionale del nuovo modello di governo provinciale⁵⁸.

il fatto che gli elettori non sono legittimati *ad hoc*, ma assumono un ufficio che ha anche altri scopi, sicché rimangono in carica per un periodo ulteriore. Cfr., recentemente, G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano...*, cit., pp. 11-12; G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *L’emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie...*, cit., p. 466.

⁵³ L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 1537.

⁵⁴ Così S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *federalismi*, n. 1/2014, p. 5.

⁵⁵ *Ibidem*, 1.

⁵⁶ *Ivi*. Contra O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Amministrazione in cammino*, pp. 8-23. Già prima della riforma del Titolo V del 2001 veniva notato in riferimento alla posizione costituzionale del Comune e della Provincia che “meno pacifica è la diretta elettività, cioè in concreto, la legittimità costituzionale di un ordinamento che per uno dei due enti, nella specie la Provincia, preveda la formazione dell’organo elettivo con elezione di secondo grado”: E. ROTELLI, *Art. 128*, in E. ROTELLI - F. TRIMARCHI BANFI - M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 128-133. Le regioni, le province, i comuni*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 17. Tuttavia il medesimo A., alla luce del vecchio Titolo V, riteneva che non potesse rinunciarsi alla legittimazione diretta.

⁵⁷ Così B. CARAVITA – F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in federalismi.it, 2/2012, pp. 4-5. Il sistema di elezione di secondo grado è legittimo laddove non pregiudica il raccordo tra sovranità popolare, la tutela delle autonomie e il principio di equiordinazione dei livelli di governo che costituiscono la Repubblica, di per sé, difatti, “la provenienza degli organi politici provinciali dalle assemblee elettive comunali non sembra tale da reciderne in radice il collegamento con il circuito democratico-rappresentativo”: M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, cit.; nello stesso senso M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36/2006, 36, pp. 3-7. Cfr. F. PIZZETTI (*Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*), in *Astrid Rassegna*, n. 9/2014, p. 2) che vede nella nuova Provincia un “ente di secondo grado a struttura associativa”. Tuttavia diversamente da un tipico ente associativo che necessariamente prevede il diritto degli associati a partecipare all’organo assembleare, la legge Delrio non riconosce siffatto diritto a tutti gli associati. Non tutti i sindaci, invero, sono presenti nel consiglio provinciale.

⁵⁸ Le motivazioni della sentenza n. 50 potranno essere successivamente sottoposte allo scrutinio di proporzionalità, laddove la disciplina non abbia dato prova di assicurare questo interesse di ordine costituzionale. Come specificato

Quel che appare criticabile in tale modello, dunque, non è tanto lo smarrimento dell'identità di ente autonomo della Provincia, trasformata in mera "sede di raccordo della volontà proveniente dai Comuni che la compongono, vero motore, insieme ai sindaci del sistema locale"⁵⁹, quanto la fumosità dei meccanismi di responsabilità politica che sono il nerbo dell'effettività della partecipazione (politica). La corrispondenza tra funzione politico-amministrativa e responsabilità politica degli enti territoriali è, infatti, l'altra faccia di un potere di indirizzo che trova giustificazione nella circostanza che i medesimi enti sono "*deputati a rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita*" (sent. n. 132 del 2017)⁶⁰.

Detto diversamente: da una parte, l'assenza del vincolo di mandato imperativo per i consiglieri provinciali e per il presidente della Provincia⁶¹ ovvero di un qualsivoglia potere di revoca in capo all'assemblea dei sindaci⁶², permette ai suddetti organi (consiglio e presidente) di atteggiarsi anche in ragione dell'interesse

dalla Corte cost. nella sent. n. 1 del 2014, difatti, "*Il test di proporzionalità [...] richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi*" Il principio di proporzionalità, frequentemente richiamato assieme al canone interpretativo della ragionevolezza di cui sarebbe una specificazione, si caratterizza, infatti, per la verifica della c.d. "proporzionalità in senso stretto" nella quale il Giudice costituzionale "esamina gli effetti dell'atto legislativo, mettendo a raffronto e soppesando i benefici che derivano dal perseguimento dell'obiettivo cui il legislatore mira e i costi, cioè i sacrifici che esso impone ad altri diritti e interessi in gioco. E' quest'ultima la fase più delicata, quella che esige che il giudice spalanchi lo sguardo delle sue valutazioni, fino a proiettarsi sull'impatto effettivo della legislazione sottoposta al suo esame: ciò richiede una conoscenza del dato di esperienza reale che la legge disciplina, che supera di gran lunga il dato giuridico positivo, strettamente inteso" (così M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 24-26 ottobre 2013, p. 5 accessibile dal collegamento: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf.

⁵⁹ F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., 68.

⁶⁰ Sul punto si vd. la sent. n. 132 del 2017 con la quale viene censurata una legge molisana che disciplinava i nuovi poteri dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.). Lo Stato, segnatamente, ha impugnato la normativa regionale che aveva conferito alla medesima Agenzia funzioni ben più ampie e pervasive, rispetto a quelle strettamente tecniche previste dal legislatore statale, riconoscendole, dunque, una discrezionalità che rendeva imprescindibile la valutazione di molteplici interessi pubblici concernenti il rilascio delle autorizzazioni ambientali degli impianti industriali e le attività di pianificazione ambientale, che necessitavano di essere temperati, ad esempio, con le scelte relative alla possibile riduzione delle emissioni inquinanti del traffico veicolare, del riscaldamento civile e degli impianti industriali. La Corte cost., quindi, ha ritenuto fondata la questione e ha censurato le norme impuginate, riconoscendo in esse attività di amministrazione attiva che, "*essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della "politica" ambientale*", le quali ai sensi dell'art. 118 Cost., sono assegnate "*agli enti territoriali, deputati a rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita*".

⁶¹ Su questo punto cfr.: V. TONDI DELLA MURA, in *Osservatorio costituzionale*, maggio 2014.

⁶² Cfr. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542...*, cit., p. 6, il quale osserva che "nei governi parlamentari la trasmissione della legittimazione democratica non è fatta una volta per tutte, ma deve rinnovarsi costantemente, quasi atto per atto. Vale a dire, deve sempre potersi presumere che l'attività governativa sia costantemente «coperta» dalla fiducia parlamentare: e questa presunzione cade allorché la fiducia è revocata. Di tutto questo, però, non v'è traccia nel modello proposto dalla riforma Delrio: l'assemblea dei sindaci, infatti, non può revocare dalla carica il presidente e il consiglio; e quindi neanche può far valere un giudizio di responsabilità politica nei confronti di questi due organi. Una volta eletti gli organi di II grado, cui peraltro compete

di partito e non solo delle direttive degli enti comunali di cui sono espressione⁶³; d'altra parte, il venir meno di un meccanismo che preveda una necessaria corrispondenza tra mandato del presidente del consiglio provinciale (quattro anni, sempreché non si determini, *medio tempore*, la cessazione dall'ufficio di sindaco) e mandato del consiglio provinciale (la carica di consigliere provinciale è di durata biennale, e comunque anch'essa vincolata alla durata dell'ufficio comunale) non rende verosimile neppure la possibilità di elaborare e dare attuazione a un indirizzo politico provinciale autonomo e consapevole⁶⁴. In ogni caso, l'imputazione della responsabilità politica si rivela un'impresa abbastanza ardua.

L'azione provinciale, così come strutturata dalla legge n. 56, rischia di pagare un prezzo altissimo in termini di "tracciabilità", ma anche di stabilità dell'indirizzo politico nel tentativo di dare eccessiva enfasi al rapporto tra mandato comunale e mandato provinciale, anche per ragioni di "risparmio" (della spesa pubblica)⁶⁵.

Non solo. Viene infatti da domandarsi se l'eventuale inidoneità del sistema a favorire l'elaborazione di un indirizzo politico-amministrativo stabile non abbia poi a tradursi in una fuga dalle responsabilità provinciali. Per essere più espliciti, pare giusto chiedersi se, a mano a mano che gli amministratori avranno la certezza di non poter rivendicare null'altro che la paternità di decisioni frammentate con una prospettiva di brevissimo periodo, magari essendosi pure impegnati strenuamente durante il mandato provinciale, senza ricevere alcunché e per giunta con il rischio di dover rispondere con il proprio patrimonio per gli eventuali illeciti collegati agli atti adottati, non si debba assistere al progressivo allontanamento del personale politico migliore dagli uffici provinciali⁶⁶.

la direzione politica della gran parte delle funzioni dell'ente provinciale, si recide completamente il legame con la rappresentanza politica di I grado, la sola che – mediante il sistema del voto ponderato – possa mantenere vitale il rapporto dell'investitura democratica".

⁶³ Sul punto è stato osservato che "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": (M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., p. 10).

⁶⁴ Cfr. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 68.

⁶⁵ Cfr. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542...*, cit., p. 10, per il quale "Non dobbiamo perciò chiederci se la forma di governo che si prospetta per gli enti provinciali possa legittimamente prevedere organi a elezione indiretta o se debbano essere tutti a elezione diretta: la vera questione è se sia legittimo che *tutti gli organi decisivi* siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che *almeno un organo decisivo* sia a elezione diretta".

⁶⁶ C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2016, p. 4.

In sintesi, se la politica è una professione, la consapevolezza delle classi dirigenti di non poter raccogliere i frutti dell'azione politica provinciale, coniugata con il regime di gratuità dell'ufficio, appare essere incompatibile con l'intento di coltivare una classe dirigente (provinciale) di livello, competente e responsabile: un mandato che non consente di ottenere soddisfazioni politiche e/o economiche⁶⁷ difficilmente potrà esercitare fascino nei confronti delle migliori *élites* politiche⁶⁸.

4.2. Funzioni e danari.

I dubbi sulla possibilità delle Province di esprimere un proprio indirizzo politico-amministrativo si inseriscono all'interno di una "crisi di identità" dell'ente provinciale che appare conclamata volgendo lo sguardo alla sorte delle relative funzioni⁶⁹.

Come si è anticipato, le Province hanno conservato una serie di funzioni fondamentali di area vasta (indicate al comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56) che ricordano quelle previste dall'art. 21, comma 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42⁷⁰: "*pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*"; "*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*"; "*programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale*"; "*raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali*"; "*gestione dell'edilizia scolastica*"; "*controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale*".

Le Province, inoltre, d'intesa con i Comuni possono provvedere alla predisposizione dei documenti di gara, all'esercizio delle funzioni di stazione appaltante, nonché al monitoraggio dei contratti di servizio e all'organizzazione di concorsi e procedure selettive (comma 88).

I commi 89, 90, 91, 92 e 95 della legge n. 56 del 2014, invece, descrivono il meccanismo di individuazione delle funzioni "non fondamentali" che lo Stato e le Regioni devono trasferire alle Province, identificando l'"*ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione*". Tali previsioni sono volte, quindi, a tutelare

⁶⁷ Cfr. G.C. De MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212, I Commissione - Senato della Repubblica*, 14 gennaio 2014, p. 2 (disponibile dal collegamento https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/823/Prof_De_Martin.pdf); nonché C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge*, cit., p. 4.

⁶⁸ Cfr. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., p. 289, dove si sottolinea come storicamente a fronte della progressiva perdita di importanza delle funzioni provinciali per il sistema politico-partitico la Provincia è rimasta un'istituzione ambita giacché il mandato provinciale poteva essere il "trampolino di lancio estremamente utile per incarichi di maggiore importanza politica, in Regione o in Parlamento" (così B. DENTE, *Il governo locale*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, 1989, p. 139).

⁶⁹ Ovviamente ci riferisce alla possibilità di esprimere un proprio indirizzo in senso "politico", non in senso giuridico, giacché ove si versasse in questa seconda ipotesi non potrebbe più parlarsi di ente autonomo.

⁷⁰ Cfr. M. FALCONE, *Art. 1 commi 85-88*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 202-207.



l'efficace svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni; a preservare le riconosciute esigenze di esercizio unitario di talune funzioni; a favorire l'“adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni”; e, in ogni caso, a valorizzare le “forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali”⁷¹.

In ossequio al comma 91, lo Stato e le Regioni hanno proceduto al riordino delle funzioni non fondamentali a muovere da un Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata⁷², mentre con il d.P.C.M. 26 novembre 2014 si è provveduto – ai sensi del comma 92 – a disporre sul procedimento e sui criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire dalle Province agli enti subentranti.

Tornando all'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata, il profilo di maggiore interesse è rappresentato dalla scelta di permettere alle singole Regioni di procedere in totale autonomia alla ricognizione e alla riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali⁷³.

Ciò ha permesso alle Regioni di progettare un riordino delle funzioni di area vasta estremamente variegato.

L'eterogeneità delle scelte regionali non impedisce, comunque, di tentare una loro classificazione attorno al dato dell'importanza, quantitativa e qualitativa, delle funzioni che sono state ri-chiamate al livello regionale. Ebbene, talune Regioni hanno conservato in capo alle Province la titolarità di buona parte delle

⁷¹ G. LUCHENA, *Cooperazione funzionale fra enti locali nel contesto della geolocalizzazione*, in B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie...*, cit., pp. 329-331.

⁷² L'Accordo è stato raggiunto l'11 settembre 2014 e si struttura in 18 punti. Da principio si provvede a chiarire che tra i criteri direttivi a cui lo Stato e Regioni devono attenersi nell'ambito del riordino delle funzioni non fondamentali delle Province vi è il principio di sussidiarietà, di differenziazione e adeguatezza, nonché il perseguimento della semplificazione e della razionalizzazione delle procedure, connessi alla riduzione dei costi dell'amministrazione. Si prosegue poi richiamando le previsioni che permettono allo Stato e alle Regioni di assegnare alle Province funzioni di organizzazione nei servizi di rilevanza economica già assegnati a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, ricordando le misure premiali che saranno riconosciute alle Regioni che provvederanno in tal senso.

⁷³ Il punto 8, in particolare, prevede che le funzioni che non saranno riassegnate né alle Province né alle Città metropolitane ove non riassorbite dalle Regioni, dovranno essere assegnate, qualora non fossero eliminate o rimodulate, ai Comuni e alle unioni di Comuni. Viene previsto, altresì, che in capo agli enti di area vasta vadano conservate le funzioni coerenti con le finalità proprie dei relativi enti, di conseguenza alle Province possono essere assegnate, oltre alle funzioni di cui ai commi 85, 88 e 90, le funzioni riferibili alla realtà provinciale “anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione” (lett. c). Questa scelta si giustifica in ragione del fatto che le Regioni, in passato, hanno provveduto alla attribuzione delle funzioni alle Province in modo molto variegato e quindi sarebbe stato impossibile arrivare a un elenco unico di funzioni provinciali non fondamentali unitario. Nella consapevolezza delle difficoltà che avrebbe incontrato un simile meccanismo di riorganizzazione, nell'ambito dell'Accordo la Conferenza unificata ha istituito un Osservatorio per ciascuna Regione (punto 13, lett. b) con il compito di procedere alla ricognizione delle funzioni provinciali esistenti a livello regionale e, quindi, di procedere, all'esito di tale operazione, alla stesura di un'ipotesi di rimodulazione delle stesse funzioni.

funzioni in parola⁷⁴; altre, all'opposto, si sono distinte per un'opera di intensa ri-regionalizzazione⁷⁵ - finanche arrivando a riesumare il disposto dell'art. 129 Cost. (abrogato nel 2001) con l'assegnazione alle Province del ruolo di circoscrizione di decentramento regionale⁷⁶ -; altre ancora hanno preferito un percorso di riaccentramento, per così dire, "temperato", conservando la potestà provinciale in riferimento a funzioni di una certa importanza⁷⁷.

⁷⁴ Alcune Regioni hanno confermato, tendenzialmente, le funzioni già in capo alle Province: in particolare, la Lombardia (l.reg. 8 luglio 2015, n. 19), ha mantenuto la titolarità provinciale delle funzioni già conferite all'ente intermedio ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca (art. 2, co. 1), nonché "*in materia di ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche*", che sono state trasferite alla Regione (art. 2, co. 2); così come la Liguria che ha scelto di riallocare in capo alla Regione solo alcune funzioni non fondamentali in precedenza provinciali (art. 5, l. reg. 10 aprile 2015, n. 15). Il Veneto pure ha scelto di conservare le funzioni già attribuite alle Province, "*nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione*" (art. 2, co. 1, l. reg. 29 ottobre 2015, n. 19); mentre il Molise ha limitato la riallocazione a livello regionale a pochi ambiti (caccia; raccolta tartufi; inquinamento atmosferico; pesca; impianti termici; turismo rurale; raccolta funghi), lasciando alle Province le altre funzioni non fondamentali - almeno "*sino all'emanazione di disposizioni in materia*" (art. 1, co. 4, l. reg. 10 dicembre 2015, n. 18). Particolare è invece la scelta del Piemonte (l. reg. 29 ottobre 2015, n. 23) che non solo ha trattenuto nella sfera di competenza provinciale tutte le funzioni amministrative in precedenza conferite dalla Regione "*in quanto coerenti con la natura di enti con funzioni di area vasta o riconducibili alle funzioni fondamentali*" (art. 2, co. 1) - a parte qualche eccezione (ad esempio, le funzioni amministrative in materia di agricoltura (art. 8) - ma vi ha anche aggiunto "*le funzioni connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti, compresi quelli di distribuzione energetica, non facenti parte delle reti energetiche nazionali o non inseriti in obiettivi strategici definiti a livello regionale*", nonché le funzioni in materia di attività estrattive, cave e torbiere e quelle in materia di acque minerali e termali (art. 2, commi 2, 3 e 4).

⁷⁵ Vi è poi un secondo gruppo di Regioni che, all'opposto, hanno preferito riappropriarsi delle funzioni in precedenza conferite al livello provinciale. Tra di esse vi è la Toscana, (peraltro prima Regione che, in ordine di tempo, ha proceduto al riordino di cui alla legge n. 56 del 2014) che sebbene paia voler mantenere in capo agli enti di area vasta delle funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, affermando che sono affidate alla cura di tali enti tutte quelle "*non sono oggetto di riordino*" (art. 1, co. 5, l. reg. 3 marzo 2015, n. 22), in realtà sceglie di fare l'opposto laddove riporta al livello regionale quasi tutte le funzioni provinciali (art. 2) - ossia quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale (compresa la formazione degli operatori turistici), energia (incluso il controllo sugli impianti termici), osservatorio sociale, applicazione delle sanzioni amministrative, progettazione e costruzione delle strade regionali in materia di viabilità, nonché tutti i compiti in ambito ambientale (sul punto si vd.: R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?* in *Istituzioni del federalismo*, 2016/2, pp. 518-519; diversamente: M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., p. 13, nota 33) -; altre competenze sono invece assegnate ai Comuni. Nella stessa direzione si è mossa la Regione Emilia-Romagna che ha approvato il provvedimento di riordino più analitico tra tutte le Regioni (l. reg. 30 luglio 2015, n. 13, modificata dalla successiva l. reg. 21 ottobre 2015, n. 17). Le Marche, allo stesso modo, hanno regionalizzato di nuovo le funzioni non fondamentali (art. 2, co. 2, l. reg. 3 aprile 2015, n. 13); così anche l'Abruzzo che ha scelto di ritrasferire alla Regione numerose funzioni già attribuite al livello provinciale (art. 3, l. reg. 20 ottobre 2015, n. 32), assegnandone altre ai Comuni, in forma singola o associata (art. 4). Anche in Puglia la Regione si è riappropriata di diverse funzioni (art. 2, l. reg. 30 ottobre 2015, n. 31).

⁷⁶ Si tratta della Calabria, che trasferisce alla Regione tutte le funzioni non fondamentali già in capo alle Province (art. 1, l. reg. 22 giugno 2015, n. 14), stabilendo tuttavia che queste medesime funzioni continuino "*ad essere svolte presso l'amministrazione provinciale*" - ad eccezione di quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, nonché di formazione professionale siano direttamente esercitate dalla Regione - (art. 2, co. 1).

⁷⁷ Da ultimo, vi sono quelle Regioni che hanno optato per una soluzione mediana, procedendo alla riallocazione a livello regionale di alcune delle funzioni non fondamentali già esercitate dagli enti intermedi, ma conservando in

Questo tentativo di sistemazione dei diversi atteggiamenti regionali, però, non può essere utilizzato come griglia di valutazione della propensione delle Regioni a dare impulso alla nuova vocazione della Provincia quale luogo della cooperazione e dell'assistenza all'esercizio delle funzioni comunali⁷⁸: è difatti possibile osservare Regioni che, pur optando per la ri-regionalizzazione delle funzioni, hanno assunto lo stesso atteggiamento di Regioni che non hanno intaccato la potestà provinciale.

Appare innegabile, dunque, che la riforma delle Province sia stata interpretata (in riferimento alle funzioni non fondamentali) a suo modo da ogni Regione, così come sembra altrettanto chiara la risposta data a livello centrale alle diverse interpretazioni regionali: la preferenza per un modello caratterizzato dall'attribuzione alle Province delle sole funzioni fondamentali pare provato, difatti, dalle scelte del legislatore statale in punto di risorse destinate alle Province⁷⁹.

Segnatamente, la legge n. 190 del 2015 (ossia la legge di stabilità per l'anno 2015) ha imposto un'importante riduzione delle risorse finanziarie destinate alle Province (nonché alle Città metropolitane)⁸⁰ – peraltro ritenuta non illegittima dalla Corte costituzionale⁸¹ - che ha completamente

capo alla Regione funzioni relative a fondamentali politiche distributive. È questo il caso della Regione Campania (l. reg. 9 novembre 2015, n. 14) che ha trattenuto al livello provinciale le funzioni attinenti le “*biblioteche, musei e pinacoteche*”, “*il mercato del lavoro, centri per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione professionale*” (sebbene nelle more dell'entrata in vigore della normativa nazionale di riordino) e ogni altra funzione non espressamente richiamata; e così pure della Basilicata (l. reg., 6 novembre 2015, n. 49). L'Umbria, poi, che ha lasciato in capo alle Province alcune funzioni (in tema di risorse idriche e difesa del suolo relative alle concessioni di spiagge lacuali e di superfici e pertinenze dei laghi, di trasporti, di viabilità regionale e di controllo e vigilanza sugli impianti termici (art. 4, l. reg. 2 aprile 2015, n. 10), conferendo alcuni compiti (in ambito di cultura e diritto allo studio) ai Comuni e alle loro forme associative (art. 3, co. 2); e, infine, il Lazio, l'ultima Regione che ha provveduto al riordino attraverso alcuni articoli della legge di stabilità regionale 2016 (l. reg. 31 dicembre 2015, n. 17).

⁷⁸ Non è possibile ricavare una corrispondenza tra la scelta di una Regione di dare maggiore o minore consistenza alle funzioni provinciali e questa nuova idea di Provincia. Difatti, se una Regione come la Lombardia, che ha conservato in capo alle Province quasi tutte le funzioni, ha previsto comunque che gli statuti provinciali possano individuare gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei Comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali; una Regione, che si è mossa nello stesso senso sulle funzioni provinciali - ossia il Piemonte - ha invece optato per la cooperazione tra Province, individuando direttamente con la stessa legge di riordino gli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni provinciali, al pari dell'Emilia-Romagna - che, al contrario, ha fortemente riaccentrato le funzioni non fondamentali - puntando sull'individuazione di “aree vaste interprovinciali” per l'esercizio associato delle funzioni da parte delle Province: cfr. C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, cit., pp. 2-3.

⁷⁹ Anche la consistenza delle funzioni ovviamente ha la sua importanza nella vitalità dell'ente.

⁸⁰ I commi 418 e ss. della legge n. 190 del 2014 per la prima volta nella storia repubblicana instaurano un meccanismo di trasferimenti finanziari non più dall'alto verso il basso, ma in senso contrario, di modo da far confluire nel bilancio dello Stato risorse provenienti dalle autonomie locali: sul punto si vd. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015.

⁸¹ La Corte ritiene che la progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province non violino la potestà legislativa concorrente regionale nella materia “*coordinamento della finanza pubblica*” (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.), giacché le norme impugnate non sono riconducibili alla categoria della normativa di dettaglio, “*poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di*

stravolto le sorti della riallocazione delle funzioni non fondamentali, anche laddove tale attività era stata completata⁸².

Secondo taluni, l'intervento in questione ha fatto venire meno l'incentivo per le Regioni a leggere la riforma del 2014 con la lente del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.: le Province, in altre parole, potevano non risultare troppo penalizzate dalla legge di stabilità 2015 laddove le Regioni avessero ritenuto "che il livello provinciale continuasse ad essere quello ottimale per la gestione di talune funzioni non fondamentali e che, pertanto, si potessero legittimamente assegnare alle province funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali"⁸³. La sottrazione di risorse umane e finanziarie agli enti

quel disegno riformatore". Così come rispetto ad ogni altro parametro invocato dalle Regioni ricorrenti - (il giudizio difatti è stato instaurato in via principale) - la disciplina è giustificata "in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica": come ha rilevato la dottrina, per la prima volta la validità dell'atto impugnato non viene sindacata *de iure condito*, bensì *de iure condendo* (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. 12/2016, pp. 6-7).

⁸² Cfr. è stato pure rilevato che, "guardando al tipo di funzioni – e quindi alle policies – ri-allocate, la tendenza alla discontinuità, e quindi alla valorizzazione dell'*up-scaling* a livello regionale a discapito dello status quo centrato sulle province, è in linea generale più significativa della continuità": S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado. La governance subregionale tra "vecchie" province e "nuove" aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2016, p. 350.

⁸³ F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata*, cit., p. 4.

provinciali⁸⁴, invece, ha avuto l'effetto contrario, accrescendo nelle Regioni i dubbi sull'effettiva possibilità per le Province di svolgere i compiti a esse assegnati⁸⁵.

⁸⁴ Con la successiva sentenza n. 159 del 2016, la Corte costituzionale affronta le questioni sollevate da alcune Regioni sempre in riferimento alla legge n. 90 del 2015, questa volta in relazione al profilo specifico della riduzione della spesa per il personale di ruolo delle Province (nella misura del 50 per cento) e delle Città metropolitane (nella misura del 30 per cento), anzitutto respingendo la censura che un simile intervento rientri nella competenza regionale residuale in materia di *“organizzazione amministrativa degli enti locali”*. L'imprescindibilità della disciplina del personale nell'attuazione della legge 56/2014, determina che *“la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato”*. In riferimento, alla contestata ragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, diversamente da quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014 e dal d.P.c.m. 26 settembre 2014, separando dunque la sede (regionale) chiamata ad allocare le funzioni da quella (statale) che decide la dotazione delle risorse umane devolute all'esercizio delle funzioni medesime, il Giudice delle leggi rigetta la censura di costituzionalità affermando che *“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 non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.”* La Corte sembra dunque dire che le Regioni rimangono ben libere di attribuire funzioni non fondamentali anche alle Province, assumendosene però gli oneri finanziari. Essa prosegue, inoltre, sostenendo che neppure coglie nel segno la censura inversa *“secondo cui le Regioni sarebbero costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che la disciplina impugnata ha cristallizzato [...] poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo “ampio” di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento”*. Successivamente, con le sentenze nn. 202 e 205 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato anche la non illegittimità delle disposizioni sulla riallocazione del personale delle Province, laddove comandano 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”*. Per il Giudice delle leggi queste previsioni sono inidonee a vulnerare gli artt. 117, co. 4, e 118 Cost. poiché *“la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti 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). Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche.”* (sent. n. 202). Come è stato notato in dottrina, anche in queste ultime pronunce il riordino delle funzioni e del personale provinciale è stato giustificato *“anche laddove ha comportato alcune “forzature” al riparto di competenze fissato in Costituzione”* (M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, 2017, 5, 24). Tuttavia, non sempre la Corte ha autorizzato il legislatore statale, nell'ambito del processo di allocazione delle funzioni, a mettere a rischio l'effettività delle prestazioni (e dunque dei diritti) connesse(i) all'esercizio delle funzioni stesse. Ciò non è accaduto, invero, nella sent. 10 del 2016 – sebbene anche in questo caso la riforma costituzionale che avrebbe dovuto eliminare le Province dal testo costituzionale fosse in corso di approvazione - scaturita da un questione incidentale sollevata in riferimento ad una legge regionale che disponeva una sensibile riduzione delle risorse destinate alle Province, senza un corrispondente alleggerimento delle funzioni. In questa occasione, diversamente, la Corte ha affermato che *“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”*. È stato ritenuto vulnerato l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio dell'eguaglianza sostanziale, pertanto, da una disposizione che riduceva in maniera sproporzionata le risorse e per l'effetto determinava una rilevante compressione dei servizi erogati alla collettività e, dunque, un pregiudizio al godimento dei diritti collegati.

C'è da aggiungere, poi, che la severità delle previsioni della legge n. 190 del 2014 è stata mitigata dal decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha reso meno rigida la riduzione della spesa per ogni Provincia, riaprendo lo spazio per l'approvazione delle leggi di riordino da parte delle Regioni mancanti. Lo stesso dicasi, almeno parzialmente, con riferimento ad alcune misure finanziarie in materia di trasporto pubblico locale in aiuto alle Province e alle Città metropolitane previste dal decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96)⁸⁶. Pur tuttavia, paiono comunque essersi avverate le fosche previsioni dei commentatori della sentenza n. 50 i quali ammonivano che il raccordo della legge n. 56 del 2014 con la legge di stabilità 2015 avrebbe determinato “una sorta di inseguimento al ribasso, dove, in fin dei conti, le funzioni sarebbero conclusivamente determinate sulla base delle risorse - sempre meno disponibili - e del personale che residuerebbe”, con la conseguenza che, subordinando la configurazione funzionale dell'ente provinciale - ma il ragionamento è parimenti applicabile alle Città metropolitane - “a variabili non dipendenti dall'ente medesimo ma discrezionalmente stabilite da altri livello di governo, [sì] finisce per comportare una notevole contrazione dell'autonomia di «poteri e funzioni» pur costituzionalmente riconosciuta agli enti in questione ai sensi dell'art. 114, comma 2”⁸⁷.

⁸⁵ L'idea della strumentalità delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni amministrative possedute dal medesimo ente era alla base della legge n. 42 del 2009, ossia della delega sul federalismo fiscale (cfr. M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2012, pp. 105-111). Proprio in ragione di questa consapevolezza di fondo, è possibile affermare che la riduzione dei trasferimenti ai territori è in grado di pregiudicare il principio autonomistico. A tal proposito è stato ricordato che i disastri della finanza locale consumati all'ombra di “alcuni anni di perpetrata omissione di un serio esercizio centrale del ruolo di coordinamento della finanza pubblica” hanno contribuito a una tale azione denigratoria che ha condotto alla “progressiva delegittimazione degli enti locali, [a]l venir meno di ogni serio principio di *accountability* e [al]l'impossibilità quindi non solo di stabilire un corretto rapporto tra contribuente locale e amministrazione, ma anche di un'adeguata gestione della stessa autonomia. E' nella consapevolezza del fallimento di questa evoluzione che avrebbero dovuto muoversi le ipotesi di riforma del sistema della finanza locale, a un duplice livello: da un lato quello della legislazione ordinaria, con la prospettiva, annunciata (ma poi smentita) per la legge di stabilità per il 2016, della sostituzione dell'attuale sistema con una *local tax*; dall'altro su quello della riforma costituzionale, che dovrebbe essere diretta a rimediare ai guasti del cd. «federalismo all'italiana» attraverso una nuova configurazione del quadro delle competenze e dei poteri fiscali locali”: L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *federalismi*, n. 16/2016, spec. pp. 2- 4.

⁸⁶ L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 prevede che ai fini del coordinamento della finanza pubblica, per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20 per cento del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale sia riconosciuta a condizione che “la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite”.

⁸⁷ G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015...*, cit., p. 3. Più recentemente, la dottrina ha rilevato nel nostro Paese non si è verificato un “processo di ricentralizzazione di funzioni o di risorse, che poteva anche trovare una qualche giustificazione in ragione dell'emergenza, ma una profonda e ingiustificata alterazione dei principi fondamentali che da sempre ed ovunque riguardano l'autonomia fiscale degli enti territoriali. In Italia negli ultimi anni e quindi nell'assetto attuale, si è quindi determinato un quadro di finanza locale insostenibile, fonte di inaudite complicazioni

La Provincia, in sintesi, a seguito di questi interventi appare essere divenuta una sede “essenzialmente, se non esclusivamente, tecnica e funzionale”, dal momento che sono lasciate “alle sedi di concertazione tra Comuni, da un lato, e alla Regione, dall’altro lato, le fondamentali scelte politiche riguardanti il territorio e le comunità ivi insediate”⁸⁸. Senza contare poi, che la già compromessa capacità di decisione si assottiglia ulteriormente per volontà delle stesse Province nel timore che una scelta sbagliata sia il pretesto per limare ancora le poche funzioni rimaste⁸⁹.

È difficile ritenere legittimo questo stato di cose se non viene meno la garanzia costituzionale. Lo statuto (costituzionale) dell’ente, difatti, rimane una circostanza che non può in alcun modo essere scalfita dai detrattori della Provincia con gli argomenti della pretesa artificialità e/o della responsabilità (asseritamente esclusiva⁹⁰) per le “diseconomie procedimentali generate dalla stratificazione e sovrapposizione delle competenze di «troppi» livelli territoriali”⁹¹.

Di certo, a Costituzione invariata, di fronte alle difficoltà nell’attuazione e nella stabilizzazione della riforma, non sembra precluso al legislatore statale – nei limiti della propria competenza e azionando gli opportuni meccanismi di coinvolgimento degli enti interessati – intervenire nuovamente sulle Province, magari (e finalmente) nell’ottica di una nuova geografia istituzionale fondata sull’individuazione di un ambito territoriale ottimale “medio” per le relative funzioni, a partire dalla loro precedente meditata costruzione.

e di gravissime alterazioni dei presupposti che permettono l’ordinato sviluppo del sistema fiscale e delle stesse autonomie locali”: così L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit., p. 2.

⁸⁸ M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l’avvio di una rivoluzione nell’assetto territoriale italiano*, cit., p. 8. Da altra parte, diversamente, la nuova articolazione delle autonomie territorio è stata letta nel senso che “la tradizionale concezione dell’amministrazione come attuazione della volontà legislativa, di cui era espressione il criterio del parallelismo rinvenibile nel vecchio testo dell’art. 118, debba cedere il passo a un’idea di amministrazione che eroga soprattutto servizi ai cittadini, i quali sono prevalentemente dislocati in ambito locale. Da cui un disegno che sacrifica la ripartizione stabile delle competenze a vantaggio di una loro allocazione mobile come quella sottesa alla sussidiarietà, e che nemmeno la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe potuto modificare oltre un certo limite”: C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, pp. 371-372. Per altro verso è stato osservato che “guardando al ruolo funzionale delle aree vaste vi è una moderata e disomogenea tendenza all’*up-scaling*: pur in modo disordinato e non del tutto coerente al proprio interno, le regioni, ora su un versante ora sull’altro, evidenziano quasi tutte propensioni a salire nel livello, nonostante le condizioni di partenza siano anche molto diverse”. S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado...*, cit., p. 364.

⁸⁹ F. TONACCI, *Rigopiano, “così ci facciamo fare l’esproprio in casa”: ecco perché la Provincia non chiese all’Anas turbine aggiuntive*, su *La Repubblica*, 27 novembre 2017, accessibile dal collegamento http://www.repubblica.it/cronaca/2017/11/25/news/rigopiano_intercettazioni_dirigenti_provincia-182163406/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P4-S1.8-T1.

⁹⁰ Sul punto si vd.: 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.

⁹¹ M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., p. 4.

5. Il problema della costruzione delle funzioni provinciali

Dalle vicende che hanno interessato il riordino delle funzioni provinciali pare potersi trarre l'insegnamento che la Provincia ha smarrito la sua identità in ragione del metodo con il quale si è affrontato il discorso sull'area vasta, poiché da qui è originato il criterio per la costruzione delle funzioni provinciali.

Il comma 3 della legge n. 56 del 2014, in particolare, afferma che “*Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100*”, mentre il comma 85 provvede semplicemente a elencare le funzioni fondamentali - a cui se ne possono aggiungere eventualmente delle altre ai sensi del comma 89. Le Città metropolitane, invece, “*sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*” (comma 2).

In nessuno luogo, dunque, si indica un carattere specifico che permetta di distinguere in astratto le une dalle altre⁹². Il legislatore si limita ad affermare che “le province sono quegli enti che svolgono le funzioni provinciali, mentre le città metropolitane sono quegli enti che svolgono le funzioni provinciali e le funzioni metropolitane”⁹³.

Il concetto di area vasta, invece, avrebbe bisogno di essere qualificato, giacché altro è riferirsi al governo di un territorio (di area vasta) fortemente antropizzato (proprio delle Città metropolitane), altro è rinviare al governo di un territorio (di area vasta) a urbanizzazione diffusa (che caratterizza tradizionalmente le Province italiane)⁹⁴.

⁹² Quanto all’atteggiamento delle Regioni in riferimento alla determinazione di ambiti di area vasta è stato osservato che: “A fianco della previsione di aree ottimali adeguate di tipo funzionale per specifici settori di politiche regionali – che, si è visto, solamente alcune regioni individuano nelle rispettive LR – ulteriori evidenze sugli eventuali movimenti di ridefinizione del territorio a livello di area vasta provengono dalla rielaborazione: a) degli ambiti territoriali ottimali (ATO) di idrico e rifiuti effettuata da alcune regioni solamente nel 2014, a ridosso, o subito dopo, l’emanazione della Legge Delrio; b) delle aziende sanitarie sul territorio e dei loro relativi accorpamenti.

In entrambi i casi si osservano tendenze all’aggregazione verso l’alto (up-scaling), o dal livello comunale (o sovra-comunale) verso un ambito provinciale o genericamente di AV (anche inter-provinciale), oppure da un livello provinciale ad uno interprovinciale o addirittura regionale) [...]

La definizione di potenziali AV in sostituzione o a integrazione delle province si è sviluppata nelle singole regioni con differente intensità e, soprattutto, è stata tematizzata in modo completamente diverso. Nelle nove regioni indagate emerge un confine netto tra arene dove a valle dell’approvazione della LR di attuazione della Legge Delrio, o anche in concomitanza di essa, si è sviluppato un più ampio dibattito sulle sorti della AV, e arene dove invece il dibattito è sembrato residuale o semplicemente inerte. Rientrano nel primo gruppo le cinque grandi regioni del centro-nord, dove l’idea di una tematizzazione è stata complementare rispetto al *commitment* espresso nella LR, mentre appartengono al secondo gruppo le tre regioni del Sud e la Liguria, dove la issue dell’AV non solo non è stata centrale nel dibattito politico regionale, ma sembra essere stata a traino di altre questioni”: S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado...*, pp. 356-357.

⁹³ F. FABRIZZI, *Le Province*, cit., p. 62.

⁹⁴ *Ivi*.

Appare abbastanza evidente, però, che la legge n. 56 non avrebbe potuto elaborare una simile categorizzazione astratta per due ordini di motivi: in primo luogo, perché è stata concepita come volta alla mera sostituzione dei territori provinciali con i territori metropolitani nel caso delle dieci Province di cui ai commi 5 e 101; ma ancor più perché una simile categorizzazione sarebbe stata del tutto inconciliabile con l'idea di fondo di un riordino delle funzioni provinciali azionato spontaneamente dagli enti interessati.

Rispetto a questa scelta, già i primi commentatori - di quella che poi sarebbe diventata la legge n. 56 - denunciavano che la mancata individuazione di un criterio per elaborare la dimensione obiettiva della funzione attribuita alla Provincia avrebbe esposto a una pericolosa confusione delle competenze tra livelli istituzionali nel momento in cui detta funzione avesse intersecato “funzioni dello stesso contenuto spettanti ad altri soggetti di autonomia”⁹⁵, tanto più che nelle realtà regionali sono state elaborate diverse funzioni provinciali a partire dal d. lgs n. 112 del 1998 e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁹⁶.

Gli insegnamenti della dottrina più autorevole in tema di riorganizzazione amministrativa, d'altronde, consigliano di pensare che “in principio sono le funzioni”, ossia prima deve essere individuata la dimensione degli interessi da soddisfare e solo dopo si possono fare delle scelte riguardo l'individuazione dei beni, degli uffici, del personale, dei poteri, nonché provvedere ad assegnare le risorse finanziarie necessarie per il perseguimento degli interessi pubblici da curare⁹⁷.

Anche il d.d.l. n. 1542 del 2013 – che poi sarebbe diventato la legge n. 56 del 2014 – sembra muovere da un precedente lavoro di analisi delle funzioni⁹⁸, elaborato da un ente di ricerca privato che aveva individuato un insieme di funzioni “core” (ossia “funzioni proprie fondamentali”), da cui gli estensori della legge hanno tratto le funzioni presenti nell'elenco del comma 85, lasciandone però fuori alcune. È stato osservato, tuttavia, che la predetta selezione delle funzioni non era adeguata allo scopo, mancando dell'elaborazione di “una rigorosissima e non generica analisi di impatto (cioè non aspecifica e largamente tautologica come quella che accompagna il d.d.l. n. 1542), con particolare riguardo alla metodologia ricostruttiva e agli effetti nel contesto istituzionale implicato (che è il sistema delle autonomie, come

⁹⁵ S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, cit. p. 3.

⁹⁶ Il massiccio trasferimento di funzioni amministrative ai Comuni ha messo alla prova l'efficienza organizzativa di queste autonomie soprattutto in ragione dello sviluppo urbanistico e demografico che avrebbero dovuto governare; da ciò la devoluzione di numerose funzioni al livello di governo appena sovracomunale, ossia quello provinciale. La Provincia, in altre parole, oltre alle molteplici funzioni che le assegnava il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali), è stata beneficiata anche da numerose altre funzioni che le Regioni hanno creduto opportuno trasferirle per alleggerire la mole di attività (amministrative) che le riforme sul decentramento amministrativo hanno riversato sui Comuni.

⁹⁷ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1959, p. 24.

⁹⁸ Tale lavoro di analisi era contenuto nel Rapporto CERTeT Bocconi (L. SENN - R. ZUCCHETTI (a cura di), *Una proposta per il riassetto delle Province*, Roma, 6 dicembre 2011) più volte richiamato dal documento della Presidenza del Consiglio dei ministri “*Considerazioni in merito ai risparmi e ai benefici del ddl n. 1542*, Roma, 29 ottobre 2013”.

definito su base costituzionale e come storicamente consolidato)»⁹⁹. Proprio la carenza di questa prospettiva, dunque, ha illuso il legislatore che il nuovo modello di area vasta potesse fare a meno di una riflessione sulla natura oggettiva delle funzioni, che movesse dall'identificazione di funzioni principali, attorno alle quali raccogliere «funzioni strumentali, implicite o occulte, concorrenti, definendo «settori organici» e utilizzando lo strumento della ricostruzione dei procedimenti»¹⁰⁰.

Le perplessità sulla scelta di abbandonare il metodo elaborato dalla tradizione autonomistica paiono trovare ragione nelle difficoltà incontrate dall'attuazione della legge n. 56 del 2014.

Tornano qui alla memoria le riflessioni elaborate dalla dottrina nel vigore del vecchio Titolo V in riferimento all'art. 128 Cost. («*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da legge generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni?*»), abrogato dalla legge cost. n. 1 del 2003¹⁰¹, che distinguevano il problema delle funzioni da quello dell'autonomia. E in particolare, se per quest'ultima l'intervento del legislatore non può che limitarsi alla fissazione di principi, così non può essere in riferimento alla prima, che necessita di una dettagliata previsione legislativa, giacché – come ebbero a osservare gli stessi Costituenti – a ogni funzione corrisponde a un potere¹⁰². «Determinare le funzioni significa stabilire quali siano e non già disciplinare la modalità di esercizio, la quale rientra nell'autonomia

⁹⁹ S. STAIANO, *Il ddl Delrio*:..., cit., p. 2. Sempre lo stesso A. denuncia che: «quanto al perseguimento della «dimensione ottimale», l'elenco troppo esteso delle Città metropolitane (ben nove) e la sua evidente disomogeneità rivelano la carenza di un supporto analitico adeguato, o l'indifferenza a esso sotto la pressione dei localismi più forti».

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 4.; cfr. D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pp. 3-6. Il lavoro di sistemazione auspicato potrebbe ispirarsi a quanto fatto dalla Regione Emilia-Romagna, con la già richiamata l. reg. 30 luglio 2015, n. 13, che ha elaborato la disciplina di riordino delle funzioni provinciali più organica, attraverso la ricognizione analitica di principi generali, nonché delle singole funzioni. Nella disciplina in parola, segnatamente, 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») a ciascuno dei quali si riferisce un Capo del Titolo II della legge in parola. In riferimento ad ogni materia, dunque, si procede all'isolamento delle specifiche competenze di Regione, Province o Città metropolitana di Bologna e dei Comuni, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tenuto conto dell'esigenza di garantirne l'esercizio unitario della funzione di volta in volta in attenzione: cfr. R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?* in *Istituzioni del federalismo*, 2016/2, pp. 516-518. In generale, le Regioni sembrano aver interpretato la legge di attuazione come un'occasione per affacciarsi a un riordino complessivo sulla base di zonizzazioni funzionali, più o meno puntualmente individuate, simili agli «ambiti territoriali ottimali», sebbene di estensione piuttosto variabile (provinciale, sovrapprovinciale e sub-provinciale): S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado*..., p. 354.

¹⁰¹ E. ROTELLI, *Art. 128*, cit., pp. 1-37.

¹⁰² È questo il senso del parziale accoglimento dell'emendamento proposto da Colitto che chiedeva di eliminare il sintagma «*compiti e funzioni?*» presente in una prima formulazione di quello che sarebbe diventato l'art. 128 Cost., sostituendolo con «*funzioni e poteri?*». In risposta a questa richiesta, difatti, il Presidente Meuccio Ruini propone di eliminare la parola «*compiti?*» e lasciare solo il termine «*funzioni?*», giacché «*evidentemente nelle funzioni sono compresi anche i poteri?*» ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 17 luglio 1947, p. 5889, consultabile dal collegamento: http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre_sezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F.

organizzativa [...] e quindi si colloca «nell'ambito» dei principi¹⁰³, da ciò la necessità di individuare specificamente e distintamente chi è competente a fare cosa, malgrado il grado crescente di difficoltà che si incontra nel farlo.

Nel procedere alla ricognizione delle funzioni, inoltre, è opportuno fare chiarezza riguardo la loro non sovrapposibilità con i compiti: sole le prime appartengono esclusivamente al pubblico potere, non i secondi; i compiti difatti sono dei fini generici non specifiche attività¹⁰⁴.

È necessario, poi, anche individuare in che termini l'attribuzione delle funzioni al livello di governo provinciale possa guardare alla scala dimensionale degli interessi di volta in volta giuridicamente considerati. Più chiaramente, i cc.dd. ambiti ottimali¹⁰⁵ tanto cari alla legge n. 56 del 2014 muovono proprio dall'impiego del criterio degli interessi nella determinazione delle funzioni dell'ente provinciale. Ebbene, la categoria dell'interesse appare non troppo risolutiva per la determinazione in astratto del soggetto titolare della funzione, giacché non tutti gli interessi che riguardano un certo livello di governo (nel nostro caso quello di area vasta) coincidono spazialmente: dunque, ragionando per interessi, si finirebbe per moltiplicare i livelli di governo – a condizione che non sia in discussione l'esistenza di un ente esponenziale di tutti gli interessi di un territorio dato (ipotesi che appare difficile da sostenere a Costituzione invariata).

L'impiego della categoria dell'interesse, allora, come è stato osservato, appare più appropriato in riferimento all'adempimento di una funzione, ossia al “farsi” del potere¹⁰⁶, giacché l'interesse si sostanzierebbe nella circostanza che una funzione sia esercitata in maniera quanto più efficiente, vale a dire nel modo più efficace al minor costo possibile¹⁰⁷. L'inutilizzabilità del criterio in parola, tuttavia, non emerge solo in riferimento agli interessi pubblici di rilevanza economica, dove è più evidente che l'individuazione della dimensione dell'interesse da soddisfare è alla base dell'organizzazione del servizio ricollegato all'esercizio della funzione. Gli interessi pubblici, difatti, costituiscono un insieme ben più esteso, corrispondente a ogni interesse sostanziale rilevante per il diritto costituzionale. Ebbene, quando

¹⁰³ E. ROTELLI, *Art. 128*, cit., p. 10, nota 2.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 23-25.

¹⁰⁵ Il concetto di ambito ottimale dei servizi (“*optimal size*”) nasce negli anni settanta del novecento nella letteratura di economica quando inizia a farsi strada l'idea che la dimensione dell'ente territoriale non necessariamente coincide con la dimensione che assicura un'ottimale organizzazione dei servizi corrispondenti. Il legislatore italiano nel d.P.R. n. 616 del 1977 utilizza per la prima volta il concetto di “ambito territoriale ottimale” in riferimento all'organizzazione della gestione dei servizi sociali e sanitari. Successivamente, il concetto trova posto nella legge 5 gennaio 1994, n. 36 che disciplina la gestione del servizio idrico integrato, nonché, ancor dopo, nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 in materia di gestione dei rifiuti urbani: cfr. M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *federalismi.it*, n. 1/2016.

¹⁰⁶ Così E. ROTELLI, *Art. 128*, cit., p. 24, riprendendo: F. BENVENUTI, *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1985, I, ora in *Scritti giuridici*, V, Milano, 2006, pp. 3875-3877.

¹⁰⁷ E. ROTELLI, *Art. 128*, cit., p. 28.

si tratta di un interesse non valutabile nell'ottica esclusivamente economica, le scelte sul “farsi” del potere saranno di natura strettamente politico-amministrativa, e dunque, anche in questo caso, nient'altro che la modalità di esercizio delle attribuzioni assegnate a un ente, vale a dire l'espressione prima della sua autonomia e non il criterio per individuare il titolare di un potere.

Decidere sulle funzioni provinciali è sicuramente un impegno politico, che può soddisfare taluni e scontentare talaltri, ma non sembra possibile evitarlo. Le funzioni di area vasta non sono rinvenibili “in natura”, ma sono il frutto della creazione politica dell'uomo. Tuttavia, questo argomento non vale solo per giustificare la progressiva erosione della potestà provinciale, ma a maggior ragione per ripensarla in maniera più efficiente, alla luce dell'esperienza amministrativa che abbiamo a disposizione e nel vigore dell'art. 118 Cost. Invero: “In un sistema amministrativo caratterizzato dall'esistenza di due livelli di governo locale al di sotto del livello regionale, la disposizione costituzionale appare non equivoca: se si applica correttamente il principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative vanno attribuite ai Comuni, salvo quelle funzioni di cui occorre garantire un “esercizio unitario”, evitando al contempo l'eccessiva amministrativizzazione delle Regioni”¹⁰⁸.

Purtroppo, invece, “è mancata un'organica rilettura, dal basso, delle funzioni amministrative”, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, che, in riferimento specifico all'area vasta, avrebbe consentito di individuare un insieme ristretto di funzioni non attribuibili ai Comuni che potevano essere svolte adeguatamente solo a livello provinciale¹⁰⁹. Si è preferito piuttosto restare nei lidi rassicuranti delle funzioni tradizionali, anziché intraprendere un pericoloso viaggio di ristrutturazione delle funzioni che avrebbe pregiudicato interessi politici consolidati, conservando “un sistema caratterizzato dalla sovrapposizione di competenze nell'esercizio delle stesse funzioni, dalla crescita esponenziale di nuovi ambiti territoriali (ATO, consorzi, eccetera), dalla ricerca costante di soluzioni organizzative «esterne» agli enti locali (privatizzazioni formali a copertura di una crescita enorme del ceto politico) che garantissero quella efficacia/efficienza/economicità che andava ricercata invece sul terreno della semplificazione dell'assetto delle funzioni e nell'adeguamento organizzativo e dimensionale degli enti di governo alle funzioni da esercitare”¹¹⁰.

¹⁰⁸ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2014, p. 217.

¹⁰⁹ Ovviamente, questo lavoro doveva accompagnarsi alla contestuale rilettura, dal basso, delle funzioni comunali “che avrebbe consentito di decentrare un numero sicuramente maggiore di funzioni, di allocare in modo organico le funzioni comunali, di impostare il necessario processo di adeguamento dei Comuni sotto il profilo organizzativo e dimensionale, per superare l'attuale assai scarsa capacità operativa e di governo dei Comuni, nella gran parte inadeguati alla cura degli interessi pubblici legati a fondamentali diritti dei cittadini”: *Ibidem*, p. 222.

¹¹⁰ *Ib.*, p. 217.

A valle di tutto ciò, l'innovazione a cui si poteva aspirare è stata anche pregiudicata dal fatto “che la Legge Delrio colloca l'oggetto della decisione *in mezzo* alle arene del potere regionale e quindi esplicitamente adotta un approccio di riforma innervata nei sistemi politici. Le conseguenze non possono che essere *disomogeneità e consensualismo*”.

Con ciò, tuttavia, non si vuole arrivare a sostenere che la ricostruzione per così dire “dommatica” delle funzioni possa fare a meno di confrontarsi con la realtà delle funzioni, per come esse si sono assestate nel tempo. Al contrario, si intende solo rimarcare che in questa materia è impensabile che il principio della “praticabilità” non ispiri ogni intervento¹¹¹, perché quando si mette mano alla strutturazione dei poteri sul territorio è necessaria tanta chiarezza definitoria in ordine alla funzione/potere attribuita/o, quanto timore per la tentazione della *tabula rasa* per evitare il disorientamento e quindi la paralisi decisionale, ma anche l'ineffettività delle nuove norme¹¹².

6. Qualche considerazione finale ragionando *pro futuro*

Nel ricordare gli interventi che hanno preceduto la legge n. 56 del 2014 è stato sottolineato che sebbene essi appaiano slegati e indipendenti, in realtà, presentano un comun denominatore: il contenimento della spesa pubblica.

Il riordino territoriale, pertanto, non è stato avvertito principalmente come l'occasione per sanare le aporie, denunciate da più parti, che affliggono da tempo le istituzioni territoriali, bensì come “un *second best*, frutto cioè di una coalizione di policy impossibilitata ad aggredire frontalmente il riordino territoriale”¹¹³.

L'amara medicina (almeno per le autonomie locali e, in primo luogo, per le Province) non sembra aver funzionato: le risultanze emerse dai controlli effettuati dalla Corte dei conti evidenziano il mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio attesi¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. così Massimo Luciani durante i lavori della COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI (IDEM, *Per una democrazia migliore...*, cit., p. 551).

¹¹² Quanto alla ricognizione delle funzioni provinciali (che tradizionalmente riguardano l'ambiente, la pianificazione territoriale, la mobilità, le infrastrutture, le strade, la difesa del suolo, la scuola la programmazione e l'edilizia scolastica, la formazione, il lavoro, la regolazione dei servizi pubblici; il supporto ai Comuni del territorio in sussidiarietà) si vd. il volume S. MANGIAMELI (cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma, 2012; specialmente il contributo di L. CASTELLI (*Area vasta e enti operanti a livello regionale*, in *Idem*, pp. 482-556), dove si individuano tutta una serie di partecipate e soggetti strumentali (regionali e locali) a cui è affidata la gestione di funzioni di area vasta, la cui soppressione potrebbe sensibilmente giovare alla causa della razionalizzazione delle funzioni dell'ente intermedio.

¹¹³ Cfr. S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado...*, p. 342.

¹¹⁴ La Corte dei Conti, anche nell'ultima *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015*, (approvata con la deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG accessibile dal collegamento: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_4_2017_Vol_I.pdf) denuncia “un quadro connotato da persistenti criticità” come aveva già notato in precedenza in particolare nel referto

Tuttavia, alcuni osservatori ritengono che alcune Regioni abbiano inteso l'opportunità di riordino delle funzioni provinciali offerta dalla legge Delrio, come "l'occasione per fare o per preparare (o per prepararsi a) un nuovo assetto istituzionale, ritenuto indispensabile e in un certo senso auspicabile"¹¹⁵.

È interessante notare, a tale proposito, che la Corte dei conti in sede di audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha manifestato la sua posizione sull'attuale assetto delle Province, rilevando che la mancata approvazione del referendum sulla riforma costituzionale ha creato una "condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma". Segnatamente, la Corte ha osservato che se l'assetto istituzionale delineato dalla legge n. 56 del 2014 deve essere considerato oramai stabilizzato, tuttavia "non può dirsi altrettanto per quello che riguarda gli assetti gestionali e funzionali [...] In questo caso si è determinata un'oggettiva condizione di precarietà che incide sulle prerogative costituzionali degli Enti interessati dalla riforma. Infatti non sembra opinabile che dal progetto di riforma e dall'obiettivo di riassetto e razionalizzazione dei livelli di governo locale siano derivate norme che hanno inciso sull'autonomia delle Province"¹¹⁶.

reso al Parlamento sui riflessi finanziari del processo di riordino delle Province (Corte dei Conti, *Il riordino delle province aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*, documento approvato con la Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG accessibile dal collegamento: http://focus.formez.it/sites/all/files/delibera_17_2015_sezaut_corte_dei_conti.pdf). In particolare, osserva la Corte dei conti "la spesa delle Province è stata profondamente incisa oltre che dalla nuova distribuzione di funzioni e compiti, disegnata dalla legge di riforma n. 56/2014, anche dalle manovre finanziarie attuate nel corso degli ultimi anni (2012-2015), che hanno imposto agli Enti del sotto-comparto considerato una partecipazione alla riduzione della spesa corrente di ammontare complessivo pari a 3,2 mld di euro. Inoltre, sebbene dall'attribuzione ad altri Enti (Regioni e Comuni) delle funzioni non fondamentali ci si potesse attendere una significativa riduzione delle spese sostenute dagli Enti di area vasta, i ritardi verificatisi nella realizzazione della riforma hanno determinato un andamento in crescita dei pagamenti, sia in conto competenza che totali, anche in ragione dell'incremento registrato nei trasferimenti" (*ivi*, p. 168).

¹¹⁵ Dalla lettura dei diversi interventi di riordino regionale emergono "visioni politiche profondamente diverse tra i vari governi regionali nei confronti dell'intera policy di riordino. Ci sono regioni in cui i provvedimenti sembrano essere intesi come un'opportunità, in altre invece piuttosto come un obbligo cui adempiere nel modo più minimalista possibile. Questa differenza risulterà ancora più chiara guardando allo sviluppo, nelle varie regioni, di forme di integrazione e di coordinamento delle politiche pubbliche locali attraverso la definizione di aree territoriali sovra e/o sub provinciali, a mezzo di unioni di comuni (e fusioni) o di ambiti territoriali. Il nodo dell'intercomunalità e della creazione di ambiti territoriali adeguati (detti anche «ottimali») – intesi come aree territoriali in senso lato per lo svolgimento delle varie funzioni (anche ex-provinciali) – è tanto cruciale quanto differenziato": S. BOLGHERINI - A. LIPPI - S. MASET, *In mezzo al guado...*, p. 342.

¹¹⁶ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane*, 23 febbraio 2017, 1 s. La Corte dei conti qui si riferisce all'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) "che ha fatto divieto alle Province di effettuare determinate tipologie di spese e di procedere ad assunzioni di personale nei diversi profili disciplinati dalla normativa vigente in materia di rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione"; nonché alle previsioni contenute nel successivo comma 421 che hanno disposto la riduzione degli organici provinciali.

La Corte dei conti, d'altronde, ha manifestato al Parlamento tutte le sue perplessità sul disegno della legge n. 56 in mancanza della “staffa” dell'intervento di tono costituzionale¹¹⁷, sottolineando - per quel che emerge dal controllo contabile - che il quadro istituzionale in riferimento alle funzioni non fondamentali per gli aspetti regolativi dei rapporti finanziari “*non può non essere definito nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate nei casi di conferma delle suddette funzioni alle Province*”, laddove per le funzioni fondamentali risulta necessario “*rivedere la coerenza e la congruità delle misure finanziarie adottate nell'ambito dell'intrapreso progetto di riforma, con le esigenze immediate delle amministrazioni provinciali. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale*”¹¹⁸.

Da più parti, dunque, arrivano segnali che fanno intravedere che in un futuro – ci si augura prossimo – il legislatore dovrà riprendere nuovamente le fila del discorso sull'area vasta. Ebbene, di fronte a questo nuovo orizzonte di riforma ordinamentale – che ci si augura non riproponga nuovamente una volontà di mera soppressione dell'ente provinciale¹¹⁹, ovviamente, per via costituzionale – potrebbe essere utile recuperare le riflessioni su quanto si è fatto in quel passato che per noi è il presente¹²⁰.

¹¹⁷ La Corte dei conti, infatti, ritiene che le previsioni contenute nella legge n. 56 del 2014 tali “*hanno resistito al vaglio costituzionale (Corte Cost. sentenza n. 143/2016 sulle eccezioni relative al comma 420) «in considerazione della programmata soppressione delle province» «previa cancellazione dalla Carta costituzionale come Enti costitutivi della Repubblica»*”. E lo stesso vale per la “*struttura degli organi di governo*” che per l’*“articolazione dell'ordinamento funzionale interno”* (ivi, p. 4).

¹¹⁸ Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, cit., p. 5

¹¹⁹ L'incentivazione dell'associazionismo comunale, in realtà, dimostra che il governo dei territori su base comunale ha perso di attualità soprattutto in una situazione caratterizzata dalla frammentazione degli insediamenti urbani. Posto quindi che le decisioni si prendono oramai a livelli sovracomunale, alcuni autori sottolineano che l'unione dei Comuni non è adeguata a sostituire la Provincia perché tali decisioni devono “*poter essere assunte da organi di governo che se ne prendono la piena responsabilità politica verso i loro elettori*” per evitare compromessi al ribasso M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., p. 28.

¹²⁰ In questo senso: *Ibidem*, p. 27. Lo stesso A. rintraccia proprio nel livello provinciale il punto più critico tra i diversi livelli di governo territoriali (“*swinging level*”), riconoscendo però che la Provincia - sebbene pregiudicata nell'identità politica, nella dotazione finanziaria e nel numero delle funzioni – continua “*ad esprimere nei fatti il riferimento istituzionale e geografico (se non storico) delle singole comunità territoriali*”. Vd. anche, più recentemente, sulla necessità di un intervento immediato per “*arrestare ulteriori sottrazioni alle province di funzioni (proprie) di area vasta, ripristinando nel contempo un finanziamento e un'autonomia organizzativa delle istituzioni provinciali in tema di personale e dotazioni strumentali, che renda possibile realmente l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (come già ora previste dalla l. 56) e i servizi essenziali in materia di ambiente, edilizia scolastica, viabilità, trasporti, mercato del lavoro, pianificazione territoriale di coordinamento (evitando il più possibile la dispersione nelle partecipate, che spesso aumentano i costi e sono fuori controllo)*”: F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN - F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 15.

Si badi però che, ove il decisore politico pensasse seriamente di intraprendere di nuovo la strada delle riforme per riportare a efficienza il governo provinciale, prima di ogni questione che si è cercato di portare all'attenzione del lettore, se ne porrebbe una ancora diversa.

Se si vuole orientare la ristrutturazione istituzionale all'efficienza è difatti indispensabile intervenire sulla geografia provinciale.

Questo auspicio è stato fatto proprio – contestualmente all'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 – da studiosi che di territorio si occupano, ma non dal punto di vista squisitamente giuridico. Si tratta della Società Geografica Italiana che dopo aver analizzato le diverse proposte messe in campo nel corso degli anni, ha denunciato che “in Italia manca tuttora un disegno complessivo cui ricondurre una coerente progettualità territoriale e amministrativa” a fronte di una “sfida istituzionale che impone la ridefinizione dei sistemi amministrativi”. La sfida in questione richiederebbe, invero, uno slancio di “nuova immaginazione geografica prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di fini collettivi, coinvolgendo processi non solo economici, ma sociali e ambientali”¹²¹.

La Provincia, in altre parole, sconta il fio della sua incoerenza territoriale, e dunque qualsiasi riordino meramente funzionale non sembra in grado di permettere il superamento di quelle criticità che ne hanno determinato la sfortuna reputazionale.

Il primo passo per una nuova stagione di ristrutturazione istituzionale, dunque, appare inevitabilmente condizionato all'avvio di un'opera di razionalizzazione dimensionale¹²² per accorpamenti¹²³ che coinvolga

¹²¹ SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Nuova edizione, (a cura di) M. CASTELNOVI, Roma, 2013, p. 5.

¹²² A tale proposito è stato osservato che “non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa. Questo non significa affatto che non vi siano inefficienze da superare, [...] ma che una migliore efficienza non si ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati mostrati in questa sezione dello studio evidenziano che la maggiore efficienza può essere anche raggiunta con l'accorpamento delle amministrazioni, ma che questo non può essere fatto applicando in maniera automatica un criterio di natura statistica”: Rapporto CERTeT Bocconi (L. SENN - R. ZUCCHETTI (a cura di), *Una proposta per il riassetto delle Province*, cit., p. 61).

¹²³ Cfr. Parte della dottrina ha auspicato l'accorpamento delle Province osservando che “la moltiplicazione delle Province – e dei Comuni – per assecondare spinte localistiche è stata uno dei fenomeni più perniciosi nella complessiva vicenda istituzionale italiana”. Allo stesso tempo, il medesimo A. ritiene che si debba provvedere alla “messa in opera delle Città metropolitane, ma solo nei pochi contesti territoriali in cui, per dimensione demografica e territoriale, e per composizione economica, la soluzione si giustifichi e sia utile”: S. STAIANO, *Il ddl Delrio...*, p. 6. Da altra parte, è stato pure osservato che “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, 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”: M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 25 s.

non solo i giuristi, ma anche i geografi, gli economisti e tutti i soggetti dotati delle competenze necessarie per studiare e rielaborare le esigenze presenti sui territori¹²⁴.

È stato auspicato che l'organizzazione e il dimensionamento delle nuove Province venga affidato alle Regioni, "secondo un modello tipico degli ordinamenti più propriamente federali" attraverso una riforma costituzionale mirata¹²⁵. Tuttavia, alla luce di quanto accaduto proprio in sede di attuazione della legge n. 56 del 2014 per le funzioni non fondamentali, la prudenza sembra consigliare diversamente: raccogliendo alcune suggestioni maturate in seno alla Commissione per le riforme costituzionali voluta dal Governo Letta, appare preferibile auspicare l'approvazione, a livello statale, di una legge organica contenente i principi della disciplina dell'area vasta, ai quali dovrà essere data attuazione a livello regionale¹²⁶. In tal modo, peraltro, si eviterebbe la proliferazione dei modelli (di area vasta)¹²⁷; nondimeno, questa opzione avrebbe il vantaggio di assicurare che gli interventi a livello regionale siano avviati una volta fatta chiarezza sul nuovo corso dell'organizzazione territoriale, evitando il ripetersi di una situazione dove le Regioni intervengono sul riordino delle funzioni provinciali non fondamentali confidando in una certa sorte dei loro poteri per poi trovarsi in una situazione del tutto diversa – come noto la diffidenza delle Regioni verso l'attribuzione alle Province delle funzioni non fondamentali è maturata in vista di una riforma costituzionale che avrebbe sensibilmente ridimensionato le loro competenze legislative; con la mancata entrata in vigore della riforma dell'autonomia regionali, invece, esse si ritrovano titolari delle stesse competenze e per giunta appesantite da ulteriori carichi amministrativi (quelli ex provinciali)¹²⁸.

¹²⁴ Nello stesso senso si è espresso Massimo Luciani che, durante i lavori della Commissione per le riforme costituzionali voluta dal Governo Letta, ha sottolineato la necessità dell'esistenza di enti intermedi come le Province, "pur nutrendo dubbi sull'attuale loro configurazione e sollecitando, in tal senso, una procedura ragionata per la ridefinizione del livello intermedio di governo, movendo dall'accertamento delle esigenze effettive dell'ordinamento", chiarendo, inoltre, che "la gestione intercomunale dei servizi (pur utile) non può valere da soluzione alternativa, perché i comuni più piccoli hanno difficoltà a parteciparvi fruttuosamente": COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore...*, cit., p. 502.

¹²⁵ Cfr. M. GORLANI, *Ult. op. cit.*, p. 27, che auspica che l'organizzazione e il dimensionamento delle nuove Province venga affidato alle Regioni, "secondo un modello tipico degli ordinamenti più propriamente federali".

¹²⁶ In questo senso si vedano le posizioni di Massimo Luciani durante i lavori della già richiamata Commissione per le riforme costituzionali nel senso della necessità di "una normativa generale contenuta in una legge organica, volta a disciplinare un ente di secondo grado, nonché la competenza regionale nello svolgimento dei principi di tale legge organica" (COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore...*, cit., p. 552).

¹²⁷ Cfr. F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, cit., pp. 15-16, che propone di dare "voce delle autonomie in Parlamento (in vista di una confezione condivisa delle leggi rilevanti per regioni e enti locali), dando attuazione, con opportune modifiche anche ai regolamenti parlamentari, a quanto previsto dall'art. 11 della l.c. 3/2001 in ordine alla integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali". L'obiettivo finale, più spostato nel tempo, sarebbe quello di addivenire alla elaborazione di una "carta delle autonomie" (già prefigurata nelle proposte della XIV e XV leg., in sintonia con la Carta europea dell'autonomia locale), con sostanziale superamento del Tuel" (*ivi*, p. 17).

¹²⁸ Cfr. F. FABRIZZI, *Le Regioni e la sostenibilità costituzionale del loro ruolo tra mancata riforma e legge Delrio*, in G.C. DE MARTIN - F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili...*, cit., pp. 129-132.

Questo nuovo intervento se dovesse essere (finalmente) anche di ristrutturazione geografica, per altro verso, non necessariamente richiederebbe la modifica dell'art. 133, comma 1, Cost. alla luce dell'interpretazione che la Corte ha dato della stessa disposizione nella sent. 50 del 2015¹²⁹. Con l'arresto appena richiamato – che sembra poter essere considerato una sorta di “bussola” in termini procedurali per le variazioni territoriali di area vasta, per così dire, “di sistema” - è stato specificato che l'art. 133 Cost., esprime un principio generale che postula il “*necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive* [rispetto a quelle per gli interventi singolari, «*su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*»], *al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale*”. Nel caso in cui si decidesse di provvedere con l'auspicata legge organica, in sintesi, la previsione costituzionale sarebbe comunque rispettata prevedendo meccanismi capaci di assicurare un serio coinvolgimento delle popolazioni in parola¹³⁰.

¹²⁹ La Corte venne chiamata a censurare, tra le altre cose, l'illegittimità della disposizione di cui al co. 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, che prevedeva la sostituzione automatica del territorio della Città metropolitana “*con quello della provincia omonima*”. Le ricorrenti, segnatamente, sostenevano che trattandosi di una variazione delle circoscrizioni provinciali dovesse essere approvata secondo le procedure di cui all'art. 133, co. 1 Cost., ossia “*su iniziativa dei Comuni sentita la stessa Regione*”. La Corte, però, con una pronuncia interpretativa di rigetto ha ritenuto legittima la scelta del legislatore, argomentando che la procedura rinforzata di cui si lamentava la violazione è stata pensata per le modificazioni territoriali riferite a singole circoscrizioni, non trovando applicazione nel caso di interventi generalizzati su tutto il territorio nazionale (tesi questa in precedenza elaborata da parte della dottrina: R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, 5-6, pp. 909-910; nonché da 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*; n. 17/2012 - sebbene venisse generalmente ritenuto che “storicamente, la norma sul generale riassetto provinciale non venne scritta semplicemente perché tale riassetto non fu ipotizzato e quella effettivamente dettata poteva valere per qualsiasi fattispecie, generale e particolare”: E. ROTELLI, Art. 133, in E. ROTELLI - F. TRIMARCHI BANFI - M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 128-133*, cit., pp. 206-209).

¹³⁰ È stato altresì sostenuto che un intervento di ridefinizione degli “ambiti territoriali provinciali (che devono essere correlati alle comunità provinciali, e non necessariamente alle circoscrizioni delle amministrazioni statali periferiche), può essere considerata certo utile anche l'ipotesi di una modifica mirata delle procedure stabilite dall'art. 133 Cost., specie per rafforzare il ruolo regionale in materia; comunque appare opportuno modificare fin da subito l'art. 21 Tuel per facilitare l'avvio, da parte anche di un numero limitato di Comuni, di eventuali (talora auspicabili) revisioni degli ambiti di singole province (evitando invece impostazioni basate su parametri ottimali e progetti di riordinogeneralizzato)”; F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale...*, cit., p. 16. Si ricorda, a tale riguardo, che l'art. 21, co. 3 del d. lgs n. 267 del 2000 prevede che l'iniziativa dei comuni “*deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati*” (lett. d): sul punto, cfr. B. CARAVITA, *Territorio III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXI, 1994, p. 2; nonché I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 6, pp. 4371-4374. In riferimento al potere di iniziativa dei Comuni previsto dall'art. 133, comma 1, d'altronde, alcuni, hanno osservato che sebbene non si tratti di iniziativa in senso proprio, essa deve prendere forma comunque in un “atto iniziale del procedimento”, non già in un parere, poiché il predetto atto non deve intervenire rispetto a un atto già determinato (E. ROTELLI, Art. 133, cit., p. 207); altri, diversamente che “l'art. 133 I° comma non sembra vietare che l'*iniziativa* comunale si trasformi in un intervento successivo, reso necessario dall'altrui proposta” (L. PALADIN, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977, pp. 419-420): in favore di questa ricostruzione depone, peraltro, il caso

Per concludere, dunque, la speranza è che la classe politica nazionale torni a porgere l'orecchio alle richieste dei territori, onde evitare derive "catalane" provocate dall'irrigidimento di entrambe le parti della contesa.

La richiesta di un "restauro" dei rapporti tra centro e periferia, d'altronde, è tornata alla ribalta all'esito dei referendum del 20 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, che - a parte gli annunci roboanti - paiono iscriversi - nella forma - nelle procedure di cui all'art. 116 Cost. e - nella sostanza - nelle previsioni dell'art. 119 Cost. per (ri)ottenere l'attuazione del federalismo fiscale, accantonato dalle politiche della "contro-riforma" centralista degli ultimi anni¹³¹.

Ad ogni modo, tornando alla possibilità che vi sia la volontà politica di procedere all'elaborazione di una nuova geografia provinciale, in estrema sintesi, alla luce della "lezione" della legge n. 56 del 2014, pare acquisito che questa iniziativa non possa eludere l'esigenza di procedere contestualmente a una puntuale e specifica individuazione, a livello centrale, delle funzioni provinciali per evitare la sovrapposizione delle competenze e la confusione delle responsabilità¹³²; quanto alla forma di governo, invece, essa rientra nella discrezionalità del legislatore - come ha affermato il Giudice costituzionale nella sent. n. 50 del 2015 -, ma le scelte su questo punto incontrano il limite dell'effettività della partecipazione politica, sicché sarà il tempo a dirci se il modello proposto dalla legge n. 56 del 2014 soddisfa nei termini indicati dalla Corte¹³³.

della creazione della provincia di Pordenone istituita su iniziativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, e non dei Comuni, con la legge n. 171 del 1968.

¹³¹ Cfr. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit., *passim*.

¹³² "Nessuna opera di riorganizzazione può avvenire senza chiarezza sul ruolo e sulle funzioni delle "nuove" province. Perché allora non stabilire, in legge nazionale, che ad esse spettano le tre grandi funzioni prima indicate (pianificazione territoriale e localizzazioni; tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti; mobilità e trasporti) come funzioni di area vasta, non comunali. Perché non assegnare alle Province un ruolo di assistenza ravvicinata alle amministrazioni comunali, almeno quanto al reclutamento e alla formazione del personale, all'assistenza tecnica, soprattutto in materia di tecnologie dell'informazione, alla costituzione di stazioni appaltanti qualificate (secondo quanto richiesto dal Codice dei contratti) per tutte le progettazioni e gestioni di contratti che richiedano una qualificazione non raggiungibile dai Comuni, anche attraverso le forme associative più forti (le Unioni)": F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale...*, cit., p. 29.

¹³³ Parte della dottrina (*Ibidem*, p. 16) ha auspicato, nel medio periodo, un programma organico di interventi in attuazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., che sviluppi quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014 in punto di "funzioni di assistenza e supporto ai comuni non capoluogo (in modo da dar vita ad un'unica stazione appaltante e di reclutamento del personale del sistema locale ecc, ciò che dovrebbe costituire una riforma davvero epocale, di grande portata e effettivi risparmi), in una prospettiva che ne valorizzi comunque la veste rappresentativa (non come "casa dei comuni", ma come espressione della comunità provinciale) e quindi la capacità di governo autonoma, non di mera mediazione tra i sindaci: ciò che richiede verosimilmente un ripensamento di fondo sulla *ratio* della investitura di II grado, con organi eletti dall'assemblea dei sindaci, come ora previsto dalla l. 56".



Può apparire paradossale riparlare di interventi sulla Provincia dopo appena qualche anno dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, ma già non sembra più il tempo di navigare a vista sul territorio, né tantomeno di pensare al riposo esausti per i tentativi falliti¹³⁴.

¹³⁴ Come è stato notato: “Il rischio maggiore nell’attuale contingenza è quello di arrendersi al fatto compiuto, all’avvenuto, gravissimo, impoverimento organizzativo delle Province, realizzato in gran parte con il trasferimento della parte migliore del personale alle Regioni”: *ib.*, p. 29.