

I QUADERNI DELLA RIVISTA
AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

NOVEMBRE 2023

LA RIFORMA DELLE PROVINCE

LE PROPOSTE DI LEGGE DELLA XIX LEGISLATURA

A CURA DI
UNIONE PROVINCE D'ITALIA



RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO PUBBLICO, DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA E DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

A CURA DEL
CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE "VITTORIO BACHELET"

DIREZIONE: PROF. GIUSEPPE DI GASPARE -
PROF. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

RIVISTA REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA IN DATA
29/12/2005, N. 542/2005
CODICE ISSN 2038-3711
COPYRIGHT 2015 LUISS GUIDO CARLI
VIALE POLA 12
00198 ROMA ITALY

La presente pubblicazione è stata realizzata quale attività del progetto "Province&Comuni" curato dall'Unione delle Province d'Italia nell'ambito del Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020 promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Asse dedicato alle risorse in salvaguardia ex Art. 242 del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 – CUP G59F19000090007.

INDICE

Introduzione

Gaetano Azzariti (pag. 5)

Forma di governo e legge elettorale

Cristina Napoli (pag. 11)

Le funzioni amministrative

Guido Meloni (pag. 29)

L'organizzazione amministrativa provinciale

Francesca Di Lascio (pag. 45)

Autonomia di entrata e di spesa della nuova Provincia

Francesco Delfino (pag. 69)

Rapporti tra Regioni e Province

Gaetano Palombelli (pag. 85)

Audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Vincenzo Cerulli Irelli (pag. 97)

Il 22 marzo 2023 si è tenuto presso la Sala Lauree della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" il seminario "Le proposte di riforma delle Province nella XIX legislatura".

Il presente paper ripropone in forma scritta le relazioni allora svolte e aventi ad oggetto i temi della forma di governo e della legge elettorale, delle funzioni e dell'organizzazione amministrativa, dell'autonomia finanziaria e delle relazioni intercorrenti tra regioni e province.

Conclude il paper l'audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul testo unificato delle disposizioni relative al sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane, e alle funzioni fondamentali delle Province del prof. Vincenzo Cerulli Irelli.

Introduzione

Gaetano Azzariti

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Sapienza Università di Roma

Buon pomeriggio a tutti.

Porto innanzitutto i saluti del Direttore del Dipartimento di studi giuridici ed economici, prof. Filippo Reganati, che per impegni istituzionali non può essere presente ai lavori.

Siamo qui per discutere di Province o per meglio dire delle proposte, delle tante proposte, che sono state presentate nel corso di questa legislatura in Parlamento.

Il mio compito è semplicemente quello di introdurre i lavori, non entrerà quindi nel merito dei disegni di legge. Mi limiterò, piuttosto, a fare qualche considerazione di inquadramento preliminare della nostra discussione.

Due considerazioni di carattere generale mi pare possano costituire il punto di partenza della nostra riflessione.

La prima attiene al complessivo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. L'articolazione dello Stato regionale, dello Stato delle autonomie è da sempre alla ricerca di una sua stabilità. Già la discussione in Assemblea costituente fu particolarmente faticosa. Se il principio fondamentale dell'art. 5 Cost. è apparso sufficientemente chiaro nell'ispirazione di fondo, non altrettanto può dirsi in merito all'articolazione del Titolo V, e la storia ce lo conferma. Con riguardo al testo entrato in vigore nel 1948, infatti, è sufficiente richiamare la sofferta giurisprudenza costituzionale che, se non ha del tutto riscritto le previsioni costituzionali, ha contribuito molto alle dinamiche incorse nei rapporti tra Stato e autonomie; con riguardo al testo in vigore dal 2001, poi, la giurisprudenza costituzionale,

come è noto, è intervenuta in maniera ancor più creativa, ma – aggiungerei – *necessariamente* creativa al fine di riportare a sistema un assetto costituzionale, quello del 2001, che aveva senz'altro bisogno di essere letto unitariamente. Tutto ciò solo per dire che tutti gli enti territoriali – tra cui le Province – non hanno mai trovato un'armonica composizione.

La seconda attiene alla legge c.d. Delrio, con riferimento alla quale, anche al netto delle posizioni critiche espresse in proposito tanto in sede politica quanto dalla dottrina, non può non rilevarsi che essa presupponesse una riforma costituzionale che non ha visto completato l'*iter* di cui all'art. 138 Cost. e non è dunque mai entrata in vigore. Questo dato impone, già di per sé e con evidenza, un suo ripensamento.

Voglio dire tre ultime cose.

La prima è che questo ripensamento riguarda sì le Province, su cui oggi ci concentreremo principalmente, ma anche gli altri enti territoriali, in particolare le Città metropolitane. In effetti, mentre con riferimento alle Province si può discutere liberamente dei termini di una riforma istituzionale, con riguardo alle Città metropolitane la riflessione non può che essere inquadrata nella cornice disegnata da ultimo dalla Corte costituzionale. Il riferimento è alla sentenza n. 240/2021 con cui il Giudice delle leggi ha salvato, invero per la seconda volta, dall'incostituzionalità il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, ma solo a causa della provvisorietà della normativa vigente, ma ormai in vigore da quasi un decennio (legge n. 56/2014), preannunciando quindi una prossima dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della identificazione *ope legis* del sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo. Credo sarebbe opportuno a questo punto una riflessione generale e di principio che coinvolga tutti i livelli di governo e la complessa articolazione che riguarda le modalità di scelta non solo dei vertici, ma dell'intera rappresentanza

territoriale dei diversi enti locali: Province, Città metropolitane e, perché no, Comuni e Regioni.

La seconda è che nella attuale fase politica le maggiori attenzioni sono concentrate più che altro nella attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in materia di autonomia differenziata la quale costituisce innegabilmente un fatto sistemico relevantissimo. Ma non si può pensare solo alle Regioni, perché la disarticolazione degli altri enti territoriali rischia di riflettersi ed intralciare la stessa riorganizzazione dell'ente regionale. Potrebbe, invece, essere proprio il momento per avviare un processo di razionalizzazione della complessiva forma di Stato regionale, ripensando lo "Stato delle autonomie" e i rapporti tra gli enti territoriali. Operazione oltremodo impegnativa, al cui interno le Province costituiscono uno snodo fondamentale.

L'ultima è che esiste in effetti un problema democratico che riguarda l'elezione del consiglio provinciale cosicché non sorprende come molti dei disegni di legge si muovano nel senso del ripristino della piena elettività del livello provinciale di governo. Tuttavia, se noi riducessimo tutto alla sola, per quanto giusta, elezione diretta degli organi provinciali, non coglieremmo l'occasione per ripensare al ruolo, alle funzioni, alle articolazioni degli enti locali e al loro rapporto con Stato e Regioni. Che mi sembra il problema più rilevante. In altri termini, se anche venisse ripristinata l'elettività del consiglio provinciale rimarrebbe comunque irrisolto il problema relativo all'allocazione delle funzioni tra i livelli di governo e alla difficile relazione tra le stesse. Rischiando peraltro di aprire un contenzioso tra le funzioni e i poteri esercitati da ciascun ente. Si pensi alla già attuale sovrapposizione ed inestricabile intreccio tra competenze delle città metropolitane e quelle delle Province. È necessario evitare, in definitiva, l'affermazione di una logica meramente "appropriativa" di competenze, senza farsi anche carico di un coordinamento tra le funzioni esercitate ai diversi livelli di governo. Una logica che non appartiene né all'art. 5 Cost. il quale promuove le autonomie

locali nella Repubblica una e indivisibile, né all'art. 118 Cost. il quale, piuttosto, individua *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza* quali criteri per l'attribuzione delle funzioni e dunque per l'attuazione dei diritti fondamentali. Se potessimo pensare al riordino delle Province come volano per una più complessiva riflessione sullo stato delle autonomie riusciremmo a fare almeno un piccolo passo nella giusta direzione.

Forma di governo e legge elettorale

Cristina Napoli

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico

Sapienza Università di Roma

1. Premessa. Una riflessione che guarda in avanti

Vorrei innanzitutto ringraziare il prof. Azzariti per la sua introduzione e l'Unione Province Italiane per la gradita occasione di questa riflessione.

Vorrei anche rilevare, in via preliminare, che un incontro sul livello provinciale di governo, in considerazione delle profonde modificazioni intercorse nell'ultimo decennio, rischia di dedicare una parte considerevole del proprio tempo al passato, nel tentativo di rispondere alle domande "cosa e come è successo?". Tuttavia, pienamente consapevole dell'importanza di quanto sino ad ora accaduto al fine di comprendere l'attuale situazione legislativa e fattuale, oltre che al fine di valutare gli assetti organizzativi e funzionali che pretendono di essere superati, mi pare opportuno astenermi dal ripercorrere i vari passaggi che – dalla nota lettera inviata nell'agosto 2011 all'Italia dal presidente della Banca centrale europea alla normativa emergenziale adottata dal governo guidato dall'on. Mario Monti, dalla entrata in vigore della legge n. 56/2014 al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 – hanno condotto ai giorni nostri. L'opportunità, infatti, mi pare trovare valide motivazioni non soltanto nel fatto che tale ricostruzione esula dall'oggetto del pomeriggio di studio, ma anche perché chi ci ascolta, in quanto studioso o in quanto a vario titolo addetto ai lavori, ha ben chiara l'evoluzione politico-normativa dell'ente di area vasta nell'ordinamento italiano.

Ciò precisato in premessa, intendo suddividere la mia relazione in tre parti: una prima parte dedicata ai disegni di legge in discussione in Parlamento; una seconda parte dedicata alle sollecitazioni derivanti in materia dalla giurisprudenza costituzionale; una terza e ultima parte da dedicare a osservazioni critiche e a considerazioni conclusive a fronte dell'(apparente imminente) esercizio della potestà legislativa esclusiva statale nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

2. I disegni di legge di riforma delle Province nella XIX legislatura

È necessario, in primo luogo, offrire una panoramica dei disegni di legge presentati in Parlamento in seguito allo svolgimento delle elezioni politiche svoltesi il 25 settembre 2022 e a questo proposito, per quanto in questa sede in particolare interessa, si intende porre l'attenzione su 7 d.d.l. assegnati alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente del Senato della Repubblica, nonché sul testo unificato da ultimo depositato in seguito alla congiunzione di tali d.d.l. a opera del comitato ristretto.

Tali proposte di legge saranno oggetto di approfondimento non soltanto sotto il profilo contenutistico, ma altresì sotto il profilo formale, maggiormente attinente, cioè, alla qualità della legislazione in specie avendo riguardo all'alternativa tra introduzione di nuove previsioni con espressa abrogazione delle disposizioni vigenti ovvero diretta modifica di queste ultime.

2.1.I d.d.l. A.S. nn. 57, 203, 367, 417, 459, 490, 556

I d.d.l. possono essere suddivisi in due gruppi.

All'interno del primo gruppo possono essere fatti confluire i d.d.l. nn. 57, 203, 367 e 417 i quali prevedono il ripristino dell'elezione a suffragio universale e diretto del consiglio provinciale e del presidente della Provincia

con il sistema elettorale di cui agli artt. 74 e 75 d.lgs. n. 267/2000 e contestuale abrogazione dei commi da 58 a 78 dell'articolo unico della legge c.d. Delrio.

Rispetto a tale contenuto comune:

- il d.d.l. n. 57 prevede in tema di *indennità* che quella del presidente della Provincia non possa superare quella del sindaco del comune capoluogo della medesima Provincia e che i consiglieri provinciali abbiano diritto di percepire per la partecipazione ai consigli e alle commissioni un gettone di presenza il cui ammontare mensile non può superare un quarto dell'indennità massima prevista per il presidente di Provincia.

- il d.d.l. n. 203 reintroduce, attraverso l'inserimento di una lettera *c-bis*) al comma 54 dell'art. 1 legge n. 56, la *giunta provinciale* tra gli organi della Provincia per la cui composizione e competenza il successivo comma 56 *bis* rinvierebbe agli artt. 47 e 48 t.u.e.l.

- il d.d.l. n. 367 ancora in tema di *indennità* prevede che quella spettante al presidente della Provincia non possa superare quella del sindaco del comune capoluogo della medesima Provincia, nonché che i consiglieri provinciali percepiscono per la partecipazione ai consigli e alle commissioni un gettone di presenza il cui ammontare mensile non può superare un sesto dell'indennità massima prevista per il presidente di Provincia.

- il d.d.l. n. 417 contiene una delega al governo per la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, nonché una ulteriore delega al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria delle province; il d.d.l. dispone, altresì, il riordino delle funzioni fondamentali provinciali.

All'interno del secondo gruppo possono essere fatti confluire i d.d.l. nn. 459, 490 e 556 i quali, agendo direttamente sulla legge n. 56/2014, si

limitano a reintrodurre la *giunta provinciale* mantenendo inalterato il sistema elettorale indiretto per l'individuazione del presidente della Provincia e del consiglio provinciale.

Rispetto a tale contenuto comune:

- il d.d.l. n. 459 modifica il comma 66 dell'articolo unico della legge n. 56 prevedendo la possibilità per il presidente di nominare fino a quattro assessori, di cui un vicepresidente, stabilendo le funzioni loro delegate: in particolare la nomina degli assessori è sottoposta all'approvazione del consiglio, in difetto della quale si verifica la decadenza dell'assessore nominato; la revoca di uno o più assessori deve invece essere comunicata dal presidente al consiglio. Il d.d.l. dispone l'incompatibilità della carica di assessore con quella di parlamentare, consigliere o assessore regionale, sindaco, consigliere provinciale, consigliere o assessore comunale; è stabilita, altresì, per il vicepresidente, il quale esercita le funzioni del presidente in caso di impedimento di questi, un'indennità mensile pari al 65% di quella prevista per il presidente; per gli assessori, invece, l'indennità mensile è fissata al 50% di quella prevista per il presidente.

- il d.d.l. n. 490 stabilisce che la giunta provinciale è composta dal presidente che la presiede e da assessori, tra i quali il vicepresidente, nominati nel rispetto del principio delle pari opportunità dal presidente nel numero, stabilito dallo statuto, non superiore a tre per le Province con popolazione superiore ad un milione di abitanti e non superiore a due per quelle con popolazione inferiore ad un milione di abitanti. Il d.d.l. prevede, altresì, che il consigliere provinciale che assuma la carica di assessore cessa dalla carica di consigliere con conseguente subentro del primo tra i consiglieri non eletti. Il testo dispone il riallineamento, nella durata di cinque anni, del mandato del presidente della Provincia con quello del consiglio provinciale.

- il d.d.l. n. 556 prevede che la giunta, nominata dal presidente sia composta da un massimo di quattro assessori scelti tra i sindaci dei comuni della provincia secondo criteri di rappresentanza territoriale, nel rispetto di eventuali ulteriori disposizioni dello statuto e garantendo la presenza di entrambi i sessi. Della nomina della giunta il presidente della Provincia dà comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla nomina. Della revoca di uno o più assessori il presidente della Provincia dà invece motivata comunicazione al consiglio.

2.2. Il testo unificato

È ora di analizzare il testo unificato (“NT”) dei disegni di legge richiamati e in trattazione in 1^a Commissione permanente in sede referente del Senato.

In primo luogo, occorre sottolineare che il d.d.l., la cui rubrica *“Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli enti locali”* riprende integralmente la materia di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost., si pone in maniera espressa *“[i]n armonia con i principi di cui alla Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439”* cosicché *“le province [...] sono enti rappresentativi delle rispettive comunità”* e *“i componenti degli organi consiliari delle province e delle città metropolitane sono eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale”* (art. 1, comma 2).

In secondo luogo, è necessario rilevare che il testo, per quanto non diversamente disposto, rinvia alle disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 e alle altre disposizioni in materia di enti locali previste dalla legislazione vigente (art. 1, comma 3) e abroga espressamente i commi da 19 a 22, da 24 a 43, da 54 a 56, da 58 a 88 dell’art. 1 legge n. 56/2014 oltre alle ulteriori disposizioni comunque incompatibili (art. 14).

In terzo luogo, occorre soffermarsi sugli *organi delle province*, individuati nel presidente, nella giunta e nel consiglio (art. 2). Più in particolare:

- il presidente della Provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.

- la giunta è nominata dal presidente ed è composta da un numero massimo (i) di quattro assessori nelle province con una popolazione sino a 500.000 abitanti; (ii) di sei assessori nelle province con una popolazione compresa fra 500.001 e 1.000.000 di abitanti; (iii) di otto assessori nelle province con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti. Nella composizione delle giunte, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico. La carica di assessore provinciale è incompatibile con quella di consigliere provinciale cosicché quest'ultimo, ove nominato assessore provinciale, è sospeso dalla carica di consigliere per la durata dell'incarico di assessore.

- il consiglio provinciale è composto, oltre che dal presidente della provincia, da venti consiglieri nelle province con popolazione sino a 500.000 abitanti, da ventiquattro in quelle con popolazione compresa fra 500.001 e 1.000.000 di abitanti e da trenta in quelle con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti. Per la disciplina della presidenza del consiglio provinciale è fatto rinvio all'art. 39 d.lgs. n. 267/2000.

Quanto al rapporto intercorrente tra tali organi, si prevede innanzitutto la eguale durata in carica, di cinque anni, per il presidente della Provincia e per il consiglio provinciale. Il presidente e la giunta devono godere della fiducia da parte del consiglio: essi, infatti, cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia da parte della maggioranza assoluta dei componenti del consiglio. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il presidente della provincia, è messa in discussione non prima di dieci giorni

e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione ed è votata per appello nominale. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario. Quanto alle ipotesi di dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione e decesso del presidente della provincia si invia a quanto disposto dal t.u.e.l.

Vengono, infine, in considerazione le elezioni, contestuali, a suffragio universale e diretto del presidente (art. 6) e del consiglio (art. 7).

Con riguardo alla prima, si prevede che la circoscrizione elettorale coincida con il territorio provinciale e che all'atto di presentazione della propria candidatura, ciascun candidato alla carica di presidente dichiari a) di non aver accettato la candidatura a presidente di provincia, sindaco o sindaco metropolitano in altro ente locale coinvolto nel medesimo turno elettorale; b) di collegarsi ad uno o più tra i gruppi di candidati per l'elezione del consiglio provinciale. La scheda elettorale è la stessa di quella utilizzata per l'elezione del consiglio provinciale e reca, al di sotto dei nomi e dei cognomi dei candidati alla carica di presidente, il contrassegno del gruppo o i contrassegni dei gruppi di candidati al consiglio cui ciascun candidato ha dichiarato di collegarsi. L'elettore può votare: a) soltanto per uno dei gruppi di candidati al consiglio intendendosi così votato anche il candidato alla carica di presidente collegato; b) soltanto per uno dei candidati alla carica di presidente; c) per uno dei candidati alla carica di presidente, nonché per uno dei gruppi di candidati al consiglio ad esso collegati. L'espressione del voto c.d. disgiunto comporta la nullità della scheda. Diversamente da quanto in precedenza previsto, è proclamato eletto presidente il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi purché corrispondente almeno al 40 per cento (in ipotesi di parità, è proclamato il candidato più anziano di età). Là dove nessun candidato raggiunga tale maggioranza, si dà luogo a un secondo turno elettorale da svolgersi la seconda domenica successiva a quella del primo e che si svolge sostanzialmente secondo quanto disposto

dall'art. 74 t.u.e.l. con la precisazione per cui in caso di parità di voti l'unico criterio in subordine è quello della maggiore età.

Con riguardo alla seconda, si prevede che la circoscrizione elettorale coincida con il territorio provinciale e che sia ripartita in collegi plurinominali ai quali, di norma, è assegnato un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto. Per la composizione delle liste, la presentazione del programma amministrativo, le modalità di espressione del voto, la soglia di sbarramento, l'assegnazione dei seggi e la proclamazione alla carica di consigliere innanzitutto dei candidati alla carica di presidente non eletti è seguito il modello di cui all'art. 73 t.u.e.l. Quanto al premio di maggioranza si prevede che qualora il gruppo o l'insieme dei gruppi di candidati collegati al candidato proclamato eletto presidente della provincia non abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi da assegnare, a tale gruppo o all'insieme dei gruppi di candidati è assegnato il 60 per cento dei seggi.

Il d.d.l. contiene, peraltro, all'art. 10 una delega al governo per la determinazione dei collegi plurinominali per l'elezione dei presidenti delle province e dei consigli provinciali. Una norma transitoria all'interno dell'art. 11, tuttavia, di fatto consente lo svolgimento delle elezioni provinciali con il nuovo sistema elettorale anche in difetto dell'esercizio della delega da parte del governo attraverso l'articolazione della circoscrizione elettorale in un unico collegio coincidente con il territorio della provincia interessata. In questo senso, è previsto che le disposizioni relative all'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della Provincia e del consiglio provinciale si applichino a decorrere dal primo turno elettorale ordinario successivo alla scadenza dei consigli provinciali in carica al momento della entrata in vigore della legge con conseguente *prorogatio* del mandato dei presidenti di Provincia e dei consigli provinciali in carica sino allo svolgimento delle (nuove) elezioni (art. 15, comma 1).

3. Le sollecitazioni derivanti dalla giurisprudenza costituzionale

Venendo al secondo punto della riflessione, è il caso di richiamare almeno tre pronunce dell'ultimo decennio del Giudice delle leggi.

In primo luogo viene in considerazione la sentenza n. 220/2013 ove la Corte – pronunciandosi sulla conformità a Costituzione dell'articolo 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 214/2011 e degli artt. 17 e 18 d.l. n. 92/2012, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge n. 135/2012 – ha avuto occasione di rilevare che «sull'ordinamento degli enti locali [non] si p[uò] intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – [...] non [essendo] utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative». Da tale affermazione, infatti, pare ragionevole derivare *a contrario* due conseguenze: in primo luogo, la non incompatibilità con il principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost. di una riforma costituzionale avente ad oggetto la soppressione di un livello di autonomia locale anche al solo fine di eliminarne la garanzia costituzionale; in secondo luogo, la percorribilità (ormai non più solo teorica) dell'ipotesi di trasformare le Province in enti di secondo livello meramente con legge ordinaria e ciò nonostante la previsione di cui alla VIII disposizione transitoria e finale la quale, a ben guardare, disponendo che «*[l]e elezioni [...] degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione*», sembrerebbe presupporre il carattere elettivo (di taluni) degli organi provinciali.

Si rammenta, poi, la sentenza n. 50/2015 in cui la Corte si è occupata per la prima volta del meccanismo di individuazione dell'organo di vertice del

nuovo ente di area vasta, la Città metropolitana. A questo proposito, il superamento della verifica di costituzionalità della individuazione del sindaco metropolitano di diritto nel sindaco del comune capoluogo di Regione è stato allora ancorato (i) alla non irragionevolezza della identificazione *ope legis* nella fase di prima attuazione dell'ente intermedio in ragione del peso riconosciuto al comune capoluogo nel territorio della città metropolitana e (ii) alla non irreversibilità della identificazione stessa, potendo attraverso il proprio statuto la città metropolitana optare per l'elezione diretta del proprio organo di vertice. Di fatto è una pronuncia, peraltro molto criticata dalla dottrina, che fotografa una realtà in primo assestamento e soprattutto una sentenza che attende (sic!) essa stessa l'esito (che probabilmente immaginava differente) del *referendum* costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016.

Da ultimo, con la sentenza n. 240/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le previsioni relative al meccanismo di identificazione *ratione officii* del sindaco metropolitano anche in confronto alla speculare configurazione del sistema per l'elezione del presidente della Provincia. E, proprio con riguardo a questo confronto, la Corte sottolinea – invero l'ovvio e cioè – che l'implementazione della legge n. 56/2014 «ha risentito ... della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava», sottraendo il sistema di individuazione del sindaco metropolitano «del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta». Aggiunge, poi, la Corte che, in quel futuro che non c'è stato, alle Città metropolitane avrebbero dovuto essere «devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica», cosicché «la perdurante ... operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute

attualmente ... anche alle Città metropolitane» è ciò che rende improcrastinabile un ripensamento del livello metropolitano di governo, poiché, diversamente, si appalesa come irragionevole la disparità di trattamento tra elettori residenti nei comuni non capoluogo della Città metropolitana e della Provincia. La Corte salda, a ragione, per questa via la forma di governo all'assetto funzionale e tale legame, a mio giudizio, dovrebbe seriamente costituire la base per l'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. Per il resto la Consulta rivolge sì un monito al legislatore, ma non oltrepassando il limite della discrezionalità dello stesso, piuttosto semplicemente ponendo in evidenza la circostanza per cui la legge Delrio (tutta) nasceva come disciplina *transeunte*.

4. Osservazioni conclusive

Venendo a concludere, in disparte i disegni di legge che confermano l'elezione di secondo grado reintroducendo le giunte provinciali, mi pare di rilevare una solida convergenza della maggioranza di governo sulla riattivazione del circuito democratico a livello di area vasta. Non analogo grado di maturazione si registra con riguardo alle decisioni da prendere circa l'assetto funzionale il quale non può che coinvolgere, altresì, gli aspetti più propriamente legati alla distribuzione delle risorse, non soltanto finanziarie.

E, tuttavia, penso che separare, destinare a due momenti normativi differenti la forma di governo provinciale e l'allocazione delle funzioni amministrative sia scorretto sotto il profilo formale e sostanziale anche in considerazione del rischio – concreto come l'esperienza ci insegna – che la delega legislativa sul secondo tema rimanga inattuata.

Dico francamente che la configurazione della Provincia come Casa dei comuni non mi ha mai persuasa e non mi ha mai persuasa innanzitutto in ragione dell'art. 118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che devono presiedere all'allocazione delle funzioni

amministrative. La funzione amministrativa che non trovi nel livello comunale la dimensione ottimale per il proprio esercizio sale sull'ascensore della sussidiarietà per collocarsi al livello superiore di governo che si mostri, invece, idoneo. Questo ci dice il primo comma dell'art. 118 Cost. E se così è, (anche) le Province sono enti di amministrazione (attiva).

In questa misura, allora, la forma di governo degli enti territoriali deve essere adeguata rispetto alle funzioni che essi sono chiamati a esercitare, oltre che coerente – lo ha detto chiaramente la Corte costituzionale nella sentenza n. 240/2021 – con la forma di governo degli altri livelli di governo.

Quanto alla elettività o meno dell'ente di area vasta, come ho provato a rilevare, la Corte costituzionale non mi pare dia indicazioni certe a riguardo. Ma, come è noto, il Giudice delle leggi di pronuncia su questioni di legittimità costituzionale i cui confini non sono da sé medesima disegnati. A questo proposito, tuttavia, una lettura sistematica degli artt. 1, 5 e 114 Cost., congiuntamente all'art. 3, par. 2 della *Carta europea delle autonomie locali*, induce a mio giudizio a ritenere necessario ricondurre l'ente di area vasta all'interno del circuito democratico quantomeno con riferimento all'organo assembleare. Come è stato autorevolmente rilevato nel corso delle audizioni parlamentari, peraltro, l'elettività delle sole assemblee elettive potrebbe contribuire a rivitalizzare gli organi rappresentativi, ormai schiacciati a tutti i livelli dagli esecutivi.

Delle principali novità introdotte dalla disciplina in materia di province di cui alla legge n. 56/2014, penso che l'Assemblea dei Sindaci, quale luogo di coordinamento e di confronto dei sindaci dell'area vasta, sia un'intuizione che merita di essere conservata e valorizzata, ma come organo ulteriore rispetto ai tre tradizionali.

Come procedere? A me pare evidente che ciò che è atteso è un testo che sostituisca non soltanto la legge n. 56, ma anche e soprattutto il d.lgs. n. 267/2000 il quale notoriamente precede addirittura l'entrata in vigore della

legge cost. n. 3/2001. È attesa, in definitiva, una riforma complessiva nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. per procedere alla quale il titolare della potestà legislativa potrebbe cogliere l'occasione non tanto per intervenire chirurgicamente su singoli aspetti, per quanto di centrale rilevanza nell'articolazione dello Stato regionale italiano, quanto piuttosto per procedere ad una profonda e ponderata riforma del sistema delle autonomie con lo scopo, in primo luogo, di dare attuazione alla legge cost. n. 3/2001.

Le funzioni amministrative

Guido Meloni

Ordinario di Diritto pubblico

Università degli Studi del Molise

1. La ridefinizione delle funzioni provinciali nel quadro della mancata attuazione dell'art. 118 della Costituzione: un percorso tra metodo e merito

Il tema delle funzioni amministrative delle province, nella prospettiva della riforma, non può essere scisso dalla definizione della forma di governo e del sistema rappresentativo degli enti.

Purtuttavia, come opportunamente è stato rilevato negli interventi che mi hanno preceduto, molti dei disegni di legge di riforma delle province che stiamo analizzando si concentrano sulla riforma dell'ordinamento, ma trascurano di occuparsi delle funzioni di amministrazione, lasciando ad eventuali ulteriori e futuri interventi del legislatore la ridefinizione del ruolo e delle competenze degli enti che intendono riformare.

Approccio, questo, che ritengo assai poco condivisibile, per le ragioni che cercherò di sostenere e che risulta decisamente superato dal testo unificato predisposto dal comitato ristretto della Commissione Affari costituzionali del Senato (ddl 57 e connessi - *Disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei sindaci*).

Vi è, però, una questione preliminare che attiene al metodo ancor prima che al merito delle scelte da compiere e che, a mio avviso, deve comunque essere tenuta in considerazione, in quanto caratterizza – anche per i limiti che ne discendono - l'attuale fase di ripensamento dell'assetto delle province.

Riconsiderare le funzioni amministrative delle province richiederebbe di affrontare, dal punto di vista metodologico, una questione fondamentale tutt'ora lontana dalla sua compiuta risoluzione.

Permane, infatti, a distanza oramai di più di 20 anni, la mancata piena attuazione della riforma costituzionale del 2001 per quanto concerne la definizione del complessivo assetto delle competenze amministrative.

Il dettato e lo spirito dell'art. 118 cost. avrebbero dovuto fondare una nuova amministrazione, riconoscendone la prevalente dimensione locale, con inevitabile riassetto, nei termini di un radicale ridimensionamento, delle sfere di competenza delle regioni e dello Stato.

I dati di questi anni attestano, al contrario, come il momento più avanzato della riforma autonomista sul piano del riassetto delle competenze amministrative rimanga quello della fine degli anni Novanta dello scorso secolo, avviato con la l. n. 56 del 1997 e consolidato con il d. lgs. n. 112 del 1998, nonché, pur con qualche limite, con la successiva legislazione regionale di attuazione.

L'ulteriore e decisivo impulso allo sviluppo del principio di autonomia perseguito con la riscrittura delle norme costituzionali e, in particolare, sotto il profilo che qui interessa, con il nuovo art. 118 cost., che costituisce non solo il precipitato costituzionale delle riforme legislative degli anni Novanta, ma il fondamento di un nuovo volto dell'amministrazione, è rimasto, in realtà, finora ampiamente mortificato.

Il portato costituzionale, così innovativo, è stato, nei fatti, privato dei necessari e coerenti interventi attuativi a cui il legislatore, statale e regionale, si è finora sottratto; salvo introdurre sporadiche e non organiche misure attuative (come nel caso della definizione delle funzioni fondamentali per i comuni, anche se introdotta strumentalmente rispetto alle pretese ragioni di riduzione della spesa pubblica, da conseguire attraverso l'obbligo associativo per gli enti di minori dimensioni) o, talvolta, provvedendo ad

organici riassetti normativi che si sono rivelati, però, in forte controtendenza rispetto ai principi affermati con la riforma costituzionale del 2001 (come nel caso delle province, con la l. 56/2014).

Nel mondo ideale, pertanto, una ridefinizione delle funzioni provinciali non dovrebbe prescindere da una più generale nuova considerazione dell'assetto complessivo delle competenze di tutti i livelli di governo, in modo da dare finalmente piena e organica attuazione ai principi costituzionali dell'art. 118 cost.

Sempre sul piano della necessaria coerenza intrinseca che dovrebbero avere i vari interventi attuativi delle norme costituzionali, non si può neppure non considerare l'impatto che è destinato a produrre, anche e proprio sul piano dell'assetto delle funzioni amministrative, l'attuazione dell'art. 116, co. 3, cost., con il c.d. regionalismo differenziato.

A riprova di ciò, la lettura del disegno di legge governativo attualmente all'esame del Senato, n. 615, *Disposizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, è sufficiente per cogliere come la differenziazione regionale paia fondarsi, ancor più che sulla latitudine delle competenze legislative, su un rafforzamento delle funzioni di amministrazione in capo alle regioni, con gli inevitabili impatti anche sul complessivo equilibrio dei poteri amministrativi, non solo nei confronti dell'amministrazione statale, ma anche su quella degli enti locali.

Per queste ragioni, al fine di soddisfare la reale esigenza di intrinseca coerenza, la questione delle funzioni provinciali, a partire da quelle fondamentali, dovrebbe essere affrontata nel contesto di una più ampia ed organica riconsiderazione dell'assetto complessivo delle funzioni amministrative dei diversi livelli di governo, tenendo in debito conto i differenti processi in atto.

2. La necessaria stretta connessione tra assetto istituzionale e assetto funzionale delle ‘nuove’ province

Ciò nonostante, per quanto concerne le province non possiamo non tener conto che, sul piano della contingente realtà politico-parlamentare, ci troviamo di fronte ad un elemento, anche se ancora potenziale, di forte discontinuità rispetto all’assetto definito dalla l. 56/2014.

Con la conseguenza, a fronte dell’avvio del processo parlamentare di riforma, di doversi confrontare da subito con l’esigenza di coniugare le scelte sulla forma di governo e sull’organizzazione, con quello della definizione di un coerente assetto delle competenze di amministrazione degli enti provinciali.

L’attualità del percorso riformatore avviato non consente, pertanto, di sostenere la radicalità dell’approccio metodologico sopra richiamato, pur non implicando necessariamente la totale negligenza della ricerca di una intrinseca coerenza del complessivo assetto funzionale da perseguire.

Detto in altri termini, se prosegue il lavoro parlamentare sulla riforma delle province, questo non potrà riguardare solo la riforma della forma di governo e del sistema elettorale, ma dovrà necessariamente estendersi anche alla definizione del nuovo volto amministrativo degli enti, assicurandone la rispondenza rispetto al rinnovato assetto istituzionale.

Di ciò sembra pienamente avvertito lo stesso Parlamento, che, nell’esame delle proposte presentate è giunto alla formulazione di un testo unificato che supera i limiti riscontrabili in taluni p.d.l., caratterizzati prevalentemente o, in alcuni casi, esclusivamente, da una prospettiva riformatrice circoscritta alla reintroduzione di organi elettivi per gli enti provinciali.

La riforma delineata dal testo del Comitato ristretto, a prescindere dalle puntuali valutazioni che potranno essere compiute in merito alle scelte

operate, risulta, infatti, volta a definire organicamente il nuovo assetto delle province, sia sul piano degli organi e della loro natura elettiva, sia su quello delle funzioni amministrative, ridefinite e potenziate in ragione del rinnovato carattere degli enti a rappresentanza diretta.

Diversamente opinando, a voler mantenere strenuamente fede alle esigenze metodologiche che imporrebbero di dovere considerare contestualmente ed organicamente gli assetti amministrativi di ciascun livello di governo, oggi potremmo trovarci a dover sostenere una quanto mai inopportuna scissione tra il momento della ridefinizione della forma di governo e del sistema elettorale delle province, che il legislatore sembra intenda perseguire, dalla correlativa riconsiderazione delle funzioni di amministrazione da riconoscere agli enti.

D'altra parte, anche sul piano della opportunità politica - che pur esula dalle ragioni più propriamente connesse con l'esigenza di garantire l'intima coerenza tra assetto istituzionale e assetto delle competenze attribuite all'ente - risulterebbe assai difficile giustificare la reintroduzione dell'elezione diretta degli organi delle province (del consiglio o, ancor più, del consiglio e del presidente), senza una correlata rivalutazione del ruolo degli enti provinciali.

Opportuna, pertanto, la scelta operata con il testo unificato della Commissione Affari costituzionali del Senato, che sgombra il campo da qualsiasi possibile dubbio circa l'opportunità di perseguire contestualmente una riforma dell'ordinamento e delle funzioni delle province.

La piena coerenza – se mai sarà possibile raggiungerla – dell'assetto delle competenze amministrative dei diversi livelli di governo, in piena attuazione dell'art. 118 cost., dovrà rimanere un obiettivo prioritario per il legislatore, statale e regionale, ma non può costituire oggi, a fronte dei processi riformatori in atto, un ostacolo al necessario contestuale intervento sul piano

ordinamentale e funzionale, che deve rientrare nella eventuale e auspicabile riforma delle province.

Semmai, la distonia tra il piano più rigoroso del metodo, che sarebbe da seguire, e quello della concreta politica legislativa, che oggi può concretamente essere realizzata, risulta quale effetto di scelte legislative compiute in questi anni, che proprio perché riduttive rispetto al pieno sviluppo del principio autonomistico, anche nei confronti di enti costituzionalmente garantiti, quali sono le province, richiedono quanto prima di essere superate.

Laddove il legislatore intervenga sull'ordinamento delle province, deve contestualmente ridefinire anche i poteri di queste, al fine di evitare una incomprensibile quanto ingiustificata scissione tra un rinnovato ruolo rappresentativo dell'ente, in netta discontinuità con la riforma del 2014, rispetto ad un limitato e incoerente ruolo amministrativo che risulterebbe, invece, da una pur transitoria conferma della logica riduttiva delle funzioni provinciali affermata dalla l. 56/2014.

Allo stesso tempo, la nuova considerazione delle competenze delle province, dettata dalla contingenza di dover superare la legislazione vigente, potrà e dovrà costituire un punto fermo anche nei confronti dei futuri auspicati interventi di riassetto complessivo delle funzioni amministrative dell'intero sistema.

3. La ridefinizione della dotazione funzionale in ragione del ritorno delle province alla rappresentanza diretta di interessi territoriali

A questo punto, però, dobbiamo porci alcuni interrogativi circa le possibili soluzioni che potrebbero affermarsi nella prospettiva – oggi rafforzata dal testo unificato - che il processo riformatore proceda coinvolgendo sia la forma di governo e il sistema elettorale, che le funzioni, soprattutto quelle fondamentali, delle province.

Seppure da tempo è stato autorevolmente sostenuto che “prima vengono le funzioni”, nella situazione nella quale ci troviamo rispetto all’ente provincia, se non è necessario ribaltare totalmente i termini del discorso, pare quanto meno opportuno tenere in debita considerazione la peculiare vicenda che ha coinvolto le province in questi ultimi decenni.

Uscite rafforzate, come mai lo erano state in precedenza, a seguito dei conferimenti degli ultimi anni Novanta e chiaramente ricomprese tra gli enti costituzionalmente garantiti a seguito della riforma costituzionale del 2001, le province sono state oggetto di un radicale ridimensionamento sia ordinamentale che funzionale da parte del legislatore con la l. 56/2014.

Trascurando di soffermarci in questa sede su come la riforma legislativa del 2014 fosse stata concepita come anticipatoria rispetto ad una decostituzionalizzazione, poi fallita, dell’ente, rimane il fatto che la scelta operata con la l. 56 ha una sua intrinseca, seppur non condivisibile, coerenza, volta com’è a ridefinire la provincia come ente rappresentativo di interessi istituzionali, e non più di quelli propriamente delle collettività territoriali, con conseguente prevalenza di un ruolo a supporto dei comuni, piuttosto che di governo delle politiche sovracomunali.

Alla luce di ciò, attualmente, anche e soprattutto pensando alla dotazione funzionale da riconoscere alle ‘nuove’ province, va affrontata la questione chiave circa la configurazione stessa dei caratteri dell’ente da riformare.

Resta infatti da sciogliere, almeno in via di principio – diversamente apparendo la scelta prevalente che sembra emergere in sede parlamentare - il nodo di fondo circa la natura rappresentativa dell’ente, dovendo il riformatore optare per una scelta chiara ed inequivoca tra una provincia rappresentativa di interessi territoriali, come era prima dell’ultima riforma, ovvero una provincia rappresentativa di interessi istituzionali, così come invece configurata dalla legge 56.

Il legislatore non può eludere la questione, ma soprattutto non dovrebbe compiere scelte compromissorie tra le due alternative, così da non inficiare la coerenza di un assetto istituzionale cui dovrebbe seguire una corrispondente dotazione funzionale.

Prima delle funzioni è necessario riconoscere la natura propria della provincia nel quadro delle garanzie costituzionali ad essa riconosciute e trarne le conseguenze sul piano ordinamentale e su quello funzionale.

Se la legge 56/2014 si poneva, non senza una carica di opinabile originalità giuridica, come intervento anticipatorio rispetto alla decostituzionalizzazione della provincia da perseguire con la riforma costituzionale del 2016, il venir meno del presupposto legittimante a priori, impone di ricondurre senza equivoci di sorta l'ente provincia tra gli enti direttamente rappresentativi degli interessi territoriali, per la comune natura riconosciuta agli enti locali costitutivi della Repubblica dall'art. 114 cost., in combinato con gli artt. 5 e 1 della Costituzione, nonché dei principi affermati nella Carta Europea dell'autonomia locale.

Proprio il carattere esponenziale dell'ente, nella sua valenza rappresentativa delle collettività, riporta al centro di ogni possibile intervento riformatore la scelta per l'elezione diretta degli organi, a prescindere dall'opzione ulteriore che può riguardare il carattere elettivo diretto del solo consiglio o anche quello del vertice dell'ente.

La rappresentatività dei territori, piuttosto che di interessi esclusivamente istituzionali, porta con sé la configurazione di un ente a competenza tendenzialmente generale, chiamato al governo delle politiche sovracomunali delle rispettive comunità locali.

È questo il nodo dirimente per puntare ad una coerente definizione delle funzioni amministrative, ma, ancor prima, della forma di governo e del sistema elettorale, che non potranno prescindere, pur nella possibile

configurazione di più soluzioni praticabili, dal riconnettersi alla natura propria da riconoscere alla provincia.

Da gran parte delle proposte legislative all'esame del Parlamento e, soprattutto, dal testo unificato oggi disponibile, appare chiara la scelta a favore di una provincia direttamente rappresentativa dei territori e delle comunità locali, in netta discontinuità rispetto all'assetto definito dalla l. 56/2014.

Sul versante delle funzioni non potrà che seguire un rafforzamento deciso delle competenze di livello sovracomunale, che trovano nella provincia rappresentativa delle collettività locali l'ente di riferimento.

4. Nuove funzioni fondamentali per un ruolo effettivo di governo delle province

Il testo unificato accompagna opportunamente il nuovo assetto ordinamentale con una puntuale individuazione dei compiti di amministrazione.

E lo fa attraverso l'individuazione di funzioni fondamentali che delineano chiaramente una provincia chiamata a governare le politiche territoriali sovracomunali.

Si tratta di funzioni, in ambito provinciale, di pianificazione strategica, territoriale di coordinamento e dei servizi di trasporto; di tutela e valorizzazione dell'ambiente; di strutturazione e gestione dei servizi pubblici di interesse generale; di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, nonché dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione; di programmazione della rete scolastica; di costruzione e gestione delle strade provinciali e di gestione dell'edilizia scolastica.

Una pluralità di funzioni fondamentali che tratteggiano a tutto tondo un nuovo ruolo della provincia, chiamata ad interpretare pienamente la vocazione di ente di governo, inserito – per la sua dimensione intermedia –

nel necessario sistema coordinato rispetto alle competenze proprie dei comuni e di quelle regionali.

La scelta operata dal testo unificato, pur suscettibile di possibili miglioramenti, soprattutto in ordine alla puntuale individuazione di funzioni fondamentali in materia ambientale, altrimenti troppo indefinita, si arricchisce, peraltro, anche della funzione di assistenza tecnico amministrativa agli enti locali, oltre che di supporto ai comuni attraverso l'organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Scelta condivisibile e opportuna, volta com'è a rafforzare gli strumenti di collaborazione e supporto tecnico agli enti di base, soprattutto a quelli di minori dimensioni, da parte di un ente, che, pur ricondotto propriamente alla natura direttamente rappresentativa della collettività territoriale, dovrebbe sempre più essere chiamato ad implementare anche capacità tecniche ed operative a sostegno dei comuni.

Si tratta di un quadro ampio di funzioni fondamentali che dovrebbe costituire il punto di partenza nella prima applicazione della legge di riordino, proiettandosi verso un possibile potenziamento in vista del futuro riordino organico dell'assetto complessivo delle funzioni amministrative dell'intero sistema nazionale, anche attraverso i conferimenti di ulteriori competenze da parte del legislatore statale e di quelli regionali, dopo la stagione del tendenziale accentramento perseguito dalle regioni a seguito della l. 56/2014.

5. L'occasione della riforma delle province per la ripresa del più ampio processo di attuazione della Costituzione sull'amministrazione locale

Rimarrà molto da fare, sia per le funzioni fondamentali che per quelle conferite, in vista del raggiungimento dell'obiettivo di una organica riconsiderazione dell'assetto delle competenze amministrative. A tal fine, il

traguardo della possibile riforma delle province dovrebbe costituire un primo momento rispetto all'avvio di processi che coinvolgano l'amministrazione della Repubblica nel suo complesso, per giungere finalmente a realizzare quella dimensione amministrativa prevalentemente locale che è alla base dell'impianto costituzionale affermato nel 2001.

Si tratta di riconnettere con sempre maggiore decisione le collettività al governo dei territori, così come prefigurato dal legislatore costituzionale, superando ogni tendenza verso l'accentramento, sia statale che regionale.

Un percorso impervio e incerto, come testimoniato in questi anni, caratterizzato non occasionalmente da processi in controtendenza, piuttosto che da coerenti interventi attuativi delle norme costituzionali.

La sfida è di indubbio significato e richiede di essere affrontata con chiarezza di obiettivi, così da evitare di perpetuare un andamento schizofrenico, caratterizzato da qualche slancio in avanti e da molti passi indietro.

L'occasione della riforma delle province può costituire in questa direzione una rinnovata occasione per l'avvio di un percorso più ampio anche sul versante delle funzioni amministrative.

Il superamento dell'impianto della l. 56/2014 è da auspicare senz'altro per quello che si è tentato di sostenere, ma dovrà essere accompagnato da processi che investano il legislatore statale e quelli regionali affinché si pervenga ad un effettivo ed equilibrato assetto dei compiti di amministrazione tra tutti i livelli di governo.

La stessa maggioranza parlamentare che intende provvedere alla riforma degli enti provinciali si trova di fronte ad un primo banco di prova particolarmente insidioso: ciò che si vuole realizzare in ordine alla ridefinizione del ruolo degli enti intermedi e le soluzioni che si intendono perseguire con il processo di differenziazione regionale, costituirà un primo test per misurare la coerenza degli interventi.

Se l'attuazione dell'art. 116, co. 3, cost. dovesse tradursi in una prevalente dimensione amministrativa, il rischio o addirittura la concreta prospettiva di un rafforzato accentramento regionale finirebbe col depotenziare notevolmente il portato della riforma voluta per le province, oltre che ovviamente costituire un più generale ridimensionamento della amministrazione locale nel suo complesso.

Ulteriore riprova di come l'attuazione della costituzione non può essere perseguita per singoli parti senza tener conto dei principi unificanti che devono informarne coerentemente ogni scelta attuativa.

Il pur convinto giudizio positivo sull'impianto del testo parlamentare di riforma delle province non può, pertanto, che rimanere anche se in parte sospeso, con l'auspicio che esso possa trovare non solo conferma nella definitiva approvazione, ma ancor prima una reale coerenza rispetto agli ulteriori interventi che lo accompagneranno o che dovrebbero seguire.

L'organizzazione amministrativa provinciale

Francesca Di Lascio

Associata di Diritto amministrativo

Università degli Studi Roma Tre

1. Introduzione

Nel suo noto saggio “In principio sono le funzioni”, edito nel numero 1/1957 della rivista *Amministrazione civile*, Massimo Severo Giannini scriveva quanto segue: «È da ritenere estremamente probabile che il tipo di Stato che avremo fra mezzo secolo avrà poco in comune con quello nel quale siamo nati e in cui ci troviamo nel senso che l'ente Stato, come organismo, sarà essenzialmente un organismo centrale di coordinamento, d'impulso e di vigilanza di più enti, taluni territoriali, altri professionali, altri produttivi, operanti in settori distinti della vita associata». Proseguiva poi affermando che tale considerazione riguardava il futuro e che nel presente «l'osservatore che esamini con fredda analisi di scienziato» i rapporti organizzativi tra i pubblici poteri sarebbe alquanto sorpreso dal modo assolutamente irrazionale con cui gli stessi sono ordinati. «La forma più appariscente di questa mancanza di chiari rapporti organizzativi tra i pubblici poteri è costituita principalmente dall'assoluta empiricità della ripartizione delle funzioni. Una delle regole fondamentali di scienza dell'amministrazione è che i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione propria, ossia, dal punto di vista delle funzioni, che queste siano assegnate secondo unità di materia ciascuno ad un suo centro di imputazione».

Le riflessioni proposte si presentano quanto mai attuali se riferite al contesto dell'organizzazione amministrativa provinciale così come articolato all'avvio della XIX legislatura.

Da un lato, infatti, la ripresa del dibattito parlamentare e in seno all'esecutivo della riforma dell'ordinamento del sistema locale e del ruolo delle province è indice di una volontà politica di revisione dei ruoli e dei rapporti tra i poteri pubblici ai diversi livelli territoriali. Rischia però di essere un esercizio sterile cercare di ipotizzare se al termine del processo riformatore il risultato sarà quello ipotizzato dall'insigne giurista ovvero se la ridefinizione dei ruoli riconoscerà allo Stato un ruolo di coordinamento e impulso del 'sistema delle autonomie' (come avrebbe, invero, già permesso un ventennio orsono la riforma realizzata dalla legge costituzionale n. 3/2001) oppure se la tendenza alla 'centralizzazione', acuita dalle azioni emergenziali imposte per effetto della crisi pandemica, troverà ulteriore conferma.

Dall'altro lato, qualunque saranno i tratti del disegno complessivo in cui si collocheranno i nuovi equilibri tra i poteri pubblici, la distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo avrà un ruolo fondamentale per la configurazione dell'organizzazione amministrativa provinciale. Tanto più i compiti saranno individuati e imputati tenendo conto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - di cui all'art. 118 e dei corollari ad essi collegati che le norme di rango primario hanno proposto sin dall'adozione della legge n. 59/1997 volta a realizzare il decentramento amministrativo a Costituzione 'invariata' -, tanto più l'infrastruttura amministrativa di supporto all'esercizio delle funzioni ne garantirà l'effettività.

Si deve, peraltro, considerare che la definizione delle 'nuove' funzioni provinciali non potrà non tenere nella dovuta considerazione le linee di indirizzo tracciate negli anni dalla Corte costituzionale, ad esempio con riferimento alle c.d. materie 'trasversali' o 'unificanti' come la tutela ambientale o, per altri versi, il governo del territorio. Non è un caso che, in questi due ambiti, la frammentazione delle competenze legislative e, per

quanto di interesse in tale sede, delle competenze amministrative ha largamente favorito un innalzamento della complessità relazionale tra i soggetti territoriali coinvolti con effetti negativi sull'esercizio efficiente delle funzioni. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'adozione degli atti di pianificazione territoriale e, in particolare, ai potenziali contrasti che interessano il rapporto tra piani regionali di gestione del territorio in rapporto, tra cui vi è il piano paesaggistico, e i piani territoriali di coordinamento provinciale.

Nell'ambito del quadro descritto, il breve contributo che qui si propone svilupperà alcune osservazioni non direttamente correlate ai contenuti dei progetti di legge attualmente in discussione, i quali non si soffermano (salvo minime eccezioni, di cui si darà conto) su contenuti inerenti in via diretta l'organizzazione amministrativa provinciale. Ciò nonostante, è evidente, per le ragioni esposte, che le proposte parlamentari forniscono, sia pure indirettamente, elementi su cui soffermare l'attenzione seppure non implicino in via immediata effetti modificativi sull'architettura istituzionale provinciale. Tra questi, il più rilevante è senza dubbio l'indicazione, tra le materie di riferimento, di ambiti suscettibili di condizionare il disegno organizzativo, la cui misura e articolazione dipendono dal numero di funzioni assegnate.

2. Le funzioni provinciali di rilievo per l'organizzazione amministrativa nei disegni di legge

L'esame dei disegni di legge volti a proporre il riordino del sistema territoriale e, in specie, di quello provinciale confermano, nel complesso, la tendenza cui prima si è fatto cenno ovvero il rafforzamento dei poteri statali miranti al condizionamento, in vario modo, delle attività spettanti al livello sia regionale, sia territoriale. In un primo momento, è stata l'adozione di misure in risposta all'emergenza pandemica a giustificare l'ingerenza dello

Stato nell'esercizio dei poteri territoriali di governo degli interessi emergenti nel proprio territorio. Nella fase attuale è, invece, la previsione di disposizioni relative alla gestione del Piano di Ripresa e Resilienza e all'impiego dei relativi fondi a legittimare vincoli ai poteri territoriali. Uno dei profili più incisivi in tal senso è dato dalla funzione acquisti e dalle procedure volte alla stipulazione di contratti pubblici. Ma, più in generale, il funzionamento complessivo della *governance* di attuazione del PNRR ha richiesto la previsione di poteri di controllo e verifica in capo a organismi statali così come, per quanto di competenza, in capo alle regioni, cui già in precedenza erano imputate le funzioni di monitoraggio e verifica nell'uso dei fondi europei da parte degli enti locali.

I contenuti delle proposte normative in discussione si collocano in questo quadro e operano in due direzioni. Talvolta mirano ad ampliare le funzioni fondamentali provinciali ma, in altre ipotesi, appaiono laconiche a riguardo. Nel primo caso, la loro approvazione potrebbe portare a significative revisioni dell'attuale organizzazione amministrativa delle province, mentre nel secondo l'impatto potrebbe essere molto meno significativo.

Occorre, peraltro, tenere conto del fatto che modifiche alla struttura degli organismi provinciali imporrebbero corrispondenti e adeguati trasferimenti di risorse economiche, strumentali e, soprattutto, umane. Con riferimento alle prime due, le procedure necessarie a garantire l'effettività delle modifiche potrebbero risolversi in tempi relativamente rapidi. Nell'ultimo caso, invece, l'esperienza dei precedenti processi di conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali ha mostrato evidenti complessità che, non di rado, hanno minato la buona riuscita delle riforme. Di questo, occorrerebbe tenere conto nella definizione dell'assetto delle nuove funzioni amministrative provinciali.

Nel quadro descritto, come si diceva, le proposte hanno contenuti diversi.

Ad esempio, il disegno di legge n. 417 del 20 dicembre 2022 prevede un significativo ampliamento delle funzioni fondamentali delle Province (art. 6) tra le quali inserisce “f) l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) vigilanza e controllo aree funzionali di competenza e la polizia locale; t) la funzione di stazione unica appaltante e l’assistenza tecnica agli enti locali”.

Tale progetto contiene, inoltre, una delega nell’art. 5, relativo al riordino delle competenze delle prefetture e delle stesse strutture dell’amministrazione periferica dello Stato diverse da queste ultime entro 6 mesi, come indicato dalla lett. c) della disposizione citata. Da segnalare, in merito, è il criterio di cui alla lett. d), a norma del quale il decreto delegato dovrebbe contenere previsioni che attribuiscono al prefetto il potere di nominare un commissario con compiti di ordinaria e straordinaria amministrazione in caso di decadenza del presidente della Provincia per sfiducia da parte del consiglio provinciale. Le funzioni verrebbero assunte dal vicepresidente solo in caso di decadenza per impedimento o morte.

Il rapporto tra province e prefetture è stato oggetto, nel tempo, di numerosi tentativi di riordino e di razionalizzazione, miranti a ridefinire, per lo più, l’equilibrio della relazione tra prefetto e presidente della Provincia.

Questa dialettica ha preso avvio in conseguenza della graduale valorizzazione del sistema delle autonomie locali avviata dalla legge n. 142/1990, fortemente incentivata con il conferimento di funzioni amministrative a regioni e enti locali disposto dalla legge delega n. 59/1997 e definitivamente consacrata dalla riforma costituzionale di cui alla citata legge n. 3/2001. È a questo provvedimento, infatti, che si deve la riformulazione dell’art. 114 e, al suo interno, il riconoscimento di pari dignità istituzionale a tutti i livelli territoriali della Repubblica.

Nello specifico, il rafforzamento dell’autonomia locale ha comportato che gli uffici ministeriali decentrati, da originario strumento di controllo e

contenimento delle istanze autonomistiche, siano stati gradualmente concepiti come sede di integrazione degli interessi e quale luogo di raccordo nell'ambito della relazione tra centro e periferia. L'effetto più evidente di questo mutamento è stata la perdita della capacità unificante dell'amministrazione periferica, che ha interessato in particolare le prefetture, comportando un inevitabile indebolimento del ruolo del prefetto, chiamato a rappresentare il potere esecutivo a livello provinciale. Si deve considerare infatti che i consistenti poteri di controllo sugli enti locali originariamente assegnati a questa figura in una prima fase sono stati trasferiti in capo alle regioni e, in un secondo momento, sono stati gradualmente soppressi.

È vero che in capo ai prefetti permangono, comunque, consistenti compiti in tema di ordine pubblico e di sicurezza nonché in materia di elezioni politiche e amministrative, poteri esercitati in raccordo con i sindaci (agenti quali ufficiali di governo e, pertanto, tenuti a rispondere alle direttive prefettizie). Inoltre, i prefetti mantengono un ruolo di grande importanza in materia di protezione civile, dove agiscono come snodi operativi di diretta attuazione delle decisioni assunte a livello statale per eventi emergenziali di rilievo nazionale ovvero quando i poteri regionali e locali non appaiono sufficienti o, ancora, con competenza territoriale specifica per il livello provinciale. Si pensi, in merito, alle funzioni indicate dall'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n. 1 (c.d. Codice della protezione civile), che elenca i compiti riconosciuti ai prefetti nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile. Allo stesso tempo, però, i prefetti possono essere destinatari di ulteriori funzioni dettate da previsioni straordinarie, come avvenuto in occasione della pandemia derivante dalla diffusione del virus Covid-19. Un esempio di tale *modus operandi* è dato dalla previsione di un contatto costante tra prefetture territorialmente competenti e unità di crisi regionali, nonché del potere assegnato alle medesime prefetture di attivare

centri volti a coordinare i soccorsi a livello provinciale (vedi, a riguardo, l'art. 6, co. 7, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27). È inoltre stato previsto che tali organi potessero avere autorità sulle forze armate e sulla polizia municipale e, per garantire l'applicazione delle misure di contenimento sui luoghi di lavoro, sul personale ispettivo delle aziende sanitarie locali e dell'ispettorato del lavoro (così l'art. 4, co. 9, del decreto legge 25 marzo 2020 n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35). Infine, durante la fase di *lockdown*, i prefetti hanno vigilato sulla regolarità delle attività svolte dalle aziende rientranti nella filiera dei servizi essenziali, verificando la sussistenza di giustificate ragioni per mantenere aperta l'attività e disponendone, se necessario, la sospensione con decorrenza immediata (vedi l'art. 1, lett. g, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2020).

In particolare, nell'ambito della ridefinizione dell'organizzazione centrale inserita nel più ampio processo di federalismo amministrativo, il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 aveva previsto la concentrazione in capo ad una sola struttura della generalità delle attribuzioni spettanti alle singole amministrazioni periferiche. Su questa base era stata disposta la trasformazione delle prefetture in Uffici territoriali del Governo (UTG), ferma restando la posizione del prefetto al vertice delle strutture e la collocazione delle stesse a livello di circoscrizione provinciale.

L'attuazione del disegno ha incontrato forti resistenze da parte delle amministrazioni ministeriali, decisamente restie nel cedere i propri compiti. In questa direzione è andato anche il decreto legislativo n. 29/2004, di modifica del decreto legislativo n. 300/1999, che ha riportato in auge il nome della "prefettura" in affiancamento a quello dell'UTG e, nel rispetto dei principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001, ha rafforzato il ruolo

di questa struttura quale garante della leale collaborazione nei rapporti tra uffici statali periferici e enti territoriali.

La valorizzazione della funzione di indirizzo e coordinamento assegnata agli UTG è emersa con particolare chiarezza anche nel decreto del Presidente della Repubblica n. 180/2006, regolamento attuativo della legge testé citata, che ha mantenuto in vita le conferenze provinciali permanenti istituite dall'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 300/1999.

L'evoluzione del ruolo delle prefetture - UTG da organi con funzioni di amministrazione attiva a organi di coordinamento ha poi subito le conseguenze derivanti dalla crisi economico - finanziaria internazionale iniziata nel 2008, per effetto della quale il processo di c.d. *spending review* ha portato a valorizzare la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio nazionale attraverso le prefetture - UTG. Parallelamente, il sistema provinciale era interessato dal noto e travagliato processo di riforma che ha condizionato, anche dal punto di vista politico, la ridefinizione dei rapporti tra i soggetti istituzionali operanti a tale livello territoriale.

Un ultimo tentativo di riforma dell'amministrazione periferica si deve alla legge n. 124/2015 (c.d. legge delega Madia), che invero ha ribadito gli obiettivi già perseguiti dai provvedimenti intervenuti in materia anche se il riordino dell'amministrazione periferica, oltre che ispirato dai principi della *spending review*, è stato definito anche in ragione della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio). In conseguenza di ciò, la legge n. 124/2015 ha richiesto non solo il rispetto dell'autonomia delle altre articolazioni statali periferiche, ma ha imposto anche di tenere conto del riordino degli enti di area vasta, integrandosi nella razionalizzazione complessiva del sistema amministrativo.

Proseguendo nell'analisi dei progetti in discussione, si segnala il disegno di legge n. 556 del 17 febbraio 2023 che, nel riferirsi alle funzioni

fondamentali delle province, ha confermato quelle di cui all'art. 1, co. 88 della legge Delrio, così valorizzandole (art. 2, lett. *f ter*).

Lo stesso provvedimento ha previsto l'adozione di un piano strategico quadriennale provinciale inerente il territorio di riferimento. Si tratterebbe di un documento non molto dissimile da quello che già adottano le città metropolitane. In tal modo, tuttavia, le funzioni dei due enti intermedi si avvicinerebbero e rischierebbero di divenire speculari, con il pericolo di disattendere nuovamente l'idea di un conferimento di funzioni chiaro e unitario. In tal senso, sarebbero disattese anche le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, tra l'altro nella sentenza n. 241/2021. In questa decisione la Corte ricorda, infatti, che «le città metropolitane e le province non svolgono solo funzioni strumentali allo svolgimento dell'attività dei comuni, ma svolgono anche funzioni non di mero coordinamento» ovvero funzioni istituzionali proprie di quel livello di governo. Tuttavia, non si può tralasciare il fatto che nelle Città metropolitane l'equilibrio tra le funzioni comunali e le funzioni provinciali è diverso da quello delle province non metropolitane. Nel primo caso, infatti molte funzioni tipicamente comunali si 'spostano' sulla città metropolitana, il che non avviene nelle province ordinarie. L'indicazione di un piano strategico provinciale sembra quindi essere più adatta per le città metropolitane che per le province, le quali invece apparirebbero maggiormente valorizzate rispetto alle funzioni di area vasta loro proprie. Ciò sempre a condizione che la riforma ne chiarisca in modo inequivocabile il contenuto. Ad esempio, cosa si intende per pianificazione territoriale di coordinamento? Che rapporto intercorre tra questa funzione e i diversi piani regolatori? Inoltre, quali scelte sulla localizzazione delle infrastrutture possono effettivamente essere compiute livello provinciale rispetto a quello regionale e metropolitano?

Da ultimo, si segnala quanto disposto dal più recente testo unificato adottato dalla Commissione permanente sui disegni di legge, intitolato

«Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali» e presentato il 6 giugno 2023, che riunisce i disegni di legge n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556. Nello specifico, l'art. 4 di tale proposta, elencando le funzioni fondamentali delle province quali enti di area vasta, richiama l'adozione e l'aggiornamento «annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni» (lett. a). Fa inoltre riferimento alla 'pianificazione territoriale provinciale di coordinamento' che comprende anche la tutela e valorizzazione ambientale per quanto di competenza (ma tale attribuzione non è puntualmente definita dalla proposta, con l'effetto di imporre una azione interpretativa in combinato disposto con la legislazione già esistente in materia a livello statale e regionale) nonché alla pianificazione dei servizi di trasporto (lett. d) e alla programmazione della rete scolastica, ivi compresa la gestione dell'edilizia (lett. h). Viene, dunque, ribadito un ruolo rilevante rispetto alle competenze provinciale di pianificazione territoriale. Al contempo, però, sembra emergere la volontà di rafforzare un ruolo di coordinamento nell'ambito di spettanza con riguardo ad alcuni profili specifici quali i sistemi di informatizzazione e digitalizzazione (lett. f) e la raccolta ed elaborazione dei dati, anche per garantire a riguardo assistenza agli enti locali (lett. g).

3. Aldilà della riforma: le province 'casa dei comuni'

L'art. 4 del testo unificato ribadisce, inoltre, la possibilità già prevista dalla legge Delrio secondo cui, d'intesa con i comuni interessati, la provincia può esercitare «le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di

stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive». Similmente, l'art. 1, co. 88, della legge n. 56/2014, aveva infatti previsto che «La provincia può...d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

Con riferimento al ruolo delle province quali centrali di committenza la funzione fondamentale richiamata potrebbe assumere particolare rilevanza nella fase storica attuale. Ciò non solo per la recente riforma del codice degli appalti pubblici ma anche per la necessità di dare corso alle procedure di aggiudicazione dei contratti legati allo sviluppo dei progetti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

A tale riguardo occorre considerare, più in generale, che nei progetti di riforma in discussione così come in quelli presentati in Parlamento nell'ultimo quinquennio, il ruolo delle province quali 'casa dei Comuni' non sembra essere stato messo in discussione. Anzi, per certi versi alcune delle proposte mirano ad irrobustirlo ampliando il novero delle funzioni di ausilio e di supporto alle amministrazioni comunali rispetto a quelle 'tradizionali' di gestione del personale, di coordinamento dei servizi pubblici o di supporto nelle attività di progettazione europea.

Questo aspetto, peraltro, è nei fatti indipendente dalla questione che più ha attirato l'attenzione nel dibattito sul riordino del sistema territoriale ovvero la scelta tra elezione diretta o indiretta degli organi provinciali. Nella prospettiva descritta, infatti, il ruolo delle province passa (anche ma non solo) per l'attribuzione di nuove funzioni di pianificazione strategica (previste dalla legge n. 56/2014 ma per le città metropolitane) che includano, tra l'altro, anche la gestione e definizione a livello provinciale degli ambiti territoriali ottimali di gestione dei servizi pubblici a rete e di rilevanza economica.

Una proposta utile in proposito era contenuta, invero, nella versione preliminare del progetto di riforma del decreto legislativo n. 267/2000 elaborato durante la XVIII legislatura dal Governo Draghi, mai giunto in fase di approvazione. È evidente, in ogni caso, che la previsione di ulteriori competenze provinciali e il riordino della *governance* dei rispettivi ambiti ottimali in relazione ai servizi pubblici di rilevanza economica locale (quali ad esempio il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti, la fornitura di gas e i trasporti) dovrebbe essere progettate in modo da integrarsi senza conflitti con le previsioni di cui al decreto legislativo n. 201/2022 che ha riordinato complessivamente la materia.

Inoltre, se è vero che le province ‘casa dei comuni’ dovrebbero rappresentare uno snodo istituzionale in grado di favorire agilmente la collaborazione tra gli enti locali è altrettanto vero che le funzioni fondamentali richiamate evidenziano anche il valore di presidio tecnico delle amministrazioni provinciali a favore dell'intero sistema amministrativo. Se così fosse, uno degli effetti attesi potrebbe essere anche la semplificazione dell'amministrazione indiretta territoriale poiché le province assumerebbero su di sé compiti prima spettanti ad altri enti, agenzie e organismi comunque denominati.

4. Le province come stazioni uniche

Un ulteriore elemento di riflessione è dato dal possibile potenziamento del ruolo delle province quali stazioni uniche in grado di assumere l'esercizio di alcune delle funzioni fondamentali dei comuni. Il riferimento è, principalmente, all'esercizio degli acquisti e allo svolgimento dei concorsi pubblici.

Nel primo caso, il decreto legislativo n. 36/2023 non impedisce alle amministrazioni provinciali di concorrere per ottenere la qualificazione utile ad operare quali centrali di committenza. Il confronto tra l'art. 37 del decreto

legislativo n. 163/2006 e l'art. 62 del nuovo Codice lascia però intravedere alcuni possibili problemi applicativi in relazione ai requisiti di qualificazione che, se mal congegnati, rischiano di costituire una sorta di barriera di accesso al 'mercato pubblico' delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza per il livello provinciale e di portare ad una centralizzazione degli acquisti di carattere 'monopolistico'. La costituzione di una rete diffusa di centrali di committenza che si basi anche sulla qualificazione e il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti provinciali consentirebbe invece di tenere in debito conto le esigenze del tessuto produttivo italiano costituito da piccole e medie imprese che operano a livello locale piuttosto che nazionale. Questo assetto, che opererebbe a favore delle imprese e, in generale, degli operatori economici, permetterebbe comunque di garantire il rispetto dei principi di accesso al mercato e di tutela della concorrenza richiesti dal diritto europeo.

Nel caso delle province quali stazioni uniche concorsi si tratta di replicare alcune virtuose esperienze in corso nelle quali agli organismi richiamati sono assegnate le attività di selezione del personale da assumere negli organici dei comuni collocati nel territorio dell'area vasta. In tal caso, le province mettono a disposizione le risorse umane e strumentali necessarie per l'espletamento delle procedure selettive, dalla predisposizione del bando di concorso sino alla formulazione della graduatoria dei vincitori.

5. I nuovi strumenti di pianificazione

Accanto alle previsioni contenute nei progetti di legge che si sono richiamati, il ruolo delle province può essere configurato anche guardando ad altre disposizioni contenute in provvedimento ultronei.

Innanzitutto, si pensi al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) introdotto dall'art. 6 del decreto legge n. 80/2021 (convertito dalla legge n. 113/2021), il quale rappresenta un documento di pianificazione organizzativa volto ad assorbire molti dei piani che finora le amministrazioni

erano tenute a predisporre con cadenza annuale. Nella *ratio* del legislatore, il PIAO è configurato quale strumento di semplificazione di durata triennale, con aggiornamento annuale, i cui contenuti devono essere definiti nel rispetto delle vigenti discipline di settore. Tra queste, si ricorda il decreto legislativo n. 150/2009 che, come noto, ha introdotto il vigente sistema di misurazione e valutazione delle *performances* e la legge n. 190/2012, in materia di prevenzione della corruzione amministrativa.

In sede di prima applicazione, il decreto richiamato ha previsto termini dilazionati per gli enti locali e ha connesso l'approvazione del PIAO a quella dei bilanci. I dettagli esecutivi del processo sono, invece, stati definiti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2022 che ha individuato nel dettaglio gli adempimenti necessari, sopprimendo al contempo quelli relativi agli altri atti di pianificazione. Il successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 132/2022 ha, invece, definito i contenuti del piano.

La nuova disciplina costituisce per le province una occasione per ridefinire le modalità di esercizio delle proprie funzioni interne di 'pianificazione organizzativa'. In tal senso il PIAO, se correttamente costruito, potrebbe migliorare i modi di esercizio delle funzioni di area vasta sia semplificando la *governance* locale nel suo complesso, sia favorendo il rilancio degli investimenti nei territori, in specie a supporto degli enti locali di minori dimensioni.

6. Il problema della capacità amministrativa e delle competenze professionali

L'effettività del ruolo provinciale nei termini sopra descritti si scontra, nella realtà fattuale, con le difficoltà emergenti in conseguenza del sottodimensionamento del relativo personale (oltre che della carenza di personale qualificato). Lo 'svuotamento' di competenze disposto dalla riforma Delrio, infatti, ha favorito il trasferimento presso altri livelli

territoriali del personale provinciale. Al contempo, dal 2014 ad oggi, i provvedimenti adottati in materia di risorse umane sono stati sporadici e disorganici e non sono riusciti ad invertire tale tendenza.

I dati lo confermano. Ad esempio, nel documento di sintesi dell’Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di Bilancio sull’assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale del 5 maggio 2022, si legge che le limitazioni al turnover imposte a partire dal 2010 hanno prodotto drastiche conseguenze sulla composizione, per età e qualifica, del personale provinciale. Gli effetti sono stati ancora più evidenti nelle province del sud in cui non solo la contrazione del personale è stata più intensa ma si è scelto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato per lo più per stabilizzare lavoratori socialmente utili, senza quindi immettere nel sistema competenze di cui effettivamente le amministrazioni necessitavano.

Il tema delle competenze appare ancora più evidente in sede di attuazione dei progetti previsti dal Piano di Ripresa e Resilienza, dove l’adeguatezza delle strutture amministrative e il possesso delle competenze tecniche è condizione necessaria per la realizzazione dei progetti previsti così come per la valutazione tecnica ed economica degli investimenti effettuati ai fini della loro rendicontazione ai livelli di governo superiore.

Non è un caso, quindi, che l’esigenza di reclutare personale da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR sia stata segnalata già nei primi interventi del precedente Governo. Si vedano, in particolare, le previsioni di cui al decreto legge n. 80/2021, al decreto legge n. 77/2021 e al decreto legge n. 36/2022, seppure per larga parte dedicati al fabbisogno delle amministrazioni centrali.

Per contro, l’art. 33 del decreto legge n. 34/2019 ha riconosciuto a province e città metropolitane la possibilità di procedere, entro certi limiti e nel rispetto dell’equilibrio di bilancio, ad assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato. Anche l’art. 8 del decreto legge n. 13/2023

contiene diverse misure per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR. Nella norma si prevede, tra l'altro, che fino al 31 dicembre 2026 gli incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110, comma 1, secondo periodo del decreto legislativo n. 267/2000 possano essere incrementati fino al cinquanta per cento.

Inoltre, il decreto interministeriale 11 gennaio 2022, attuativo dell'art. 33, comma 1 bis, del decreto legge n. 34/2019, ha definito una nuova disciplina per le assunzioni di personale nelle province e nelle città metropolitane basata sulla sua sostenibilità finanziaria. Nello specifico il testo individua, in ragione di predeterminati parametri finanziari, le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale che tali enti possono disporre per la realizzazione di assunzioni a tempo indeterminato.

Le previsioni richiamate mirano ad invertire il lungo *trend* negativo imposto, al livello territoriale, dal reiterato blocco delle assunzioni e da altri strumenti, quali ad esempio i limiti al turn over sin dal 2011, in applicazione della dannosa logica dei tagli trasversali con finalità di risparmio di spesa su cui era fondato il processo di spending review.

7. Conclusioni: l'effettività delle funzioni e la scarsità delle risorse

Nonostante le recenti leggi di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020) e per il 2022 (legge n. 234/2022) mirassero a promuovere la ripresa del sistema finanziario degli enti di area vasta, province e città metropolitane continuano a registrare un sottodimensionamento delle risorse loro attribuite per l'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate.

Al contrario, specie dinanzi alla sfida posta della attuazione del PNRR, il potenziamento organizzativo del livello provinciale appare un passaggio necessario. Per essere realizzato deve, però, prevedere una chiara ridefinizione delle funzioni fondamentali, l'efficace riallocazione delle

risorse umane, strumentali ed economiche e l'adeguato finanziamento delle competenze assegnate. A questo deve accompagnarsi il complessivo rafforzamento delle capacità amministrative e professionali, così da rimediare ai limiti emersi in quasi un decennio di applicazione della legge Delrio.

In tale contesto, è peraltro difficilmente comprensibile la scelta del Governo di non introdurre la riforma degli enti locali tra gli obiettivi del PNRR e, in specie, tra le riforme trasversali. Una giustificazione a questa mancanza potrebbe risiedere nell'elemento temporale poiché, come noto, i tempi di attuazione del piano sono di breve durata. È anche vero, tuttavia, che nella precedente legislatura, come prima accennato, un lavoro nella direzione indicata era stato celermente avviato.

In conclusione, se delle province come 'casa dei Comuni' potrà ancora parlarsi dipenderà molto dalla conferma e dalla valorizzazione delle funzioni di supporto che potranno essere esercitate in sostegno delle amministrazioni locali e delle relative forme associative. Rispetto a queste ultime, peraltro, occorrerà evitare l'innescarsi di possibili meccanismi competitivi. Ad esempio, le province dovranno assicurarsi che i comuni siano disposti a cedere autonomia sulla funzione contrattuale anche rispetto ai compiti di progettazione e non solo di mera esecuzione delle procedure.

Occorre, in altri termini, che gli apparati amministrativi provinciali siano costituiti come al 'servizio dei comuni', ovvero quali come uffici tecnici di livello provinciale che dipendano, non organizzativamente ma funzionalmente, dai comuni, rispettandone gli indirizzi politici.

Si torna, quindi, di nuovo indefettibilmente sul piano delle funzioni e delle soluzioni procedimentali e organizzative che ne guideranno l'esercizio. Guardando i progetti di riforma in discussione, tuttavia non pare ancora emergere un'idea chiara delle funzioni amministrative che le province saranno chiamate ad esercitare. Se, infatti, si guardano gli elenchi di funzioni

via via proposti, non può che balzare agli occhi la natura variegata ed eterogenea dei compiti che, in qualche caso, è maggiore di quello previsto dal comma 85 dell'art. 1 della legge Delrio. Si prevedono, infatti, funzioni di pianificazione, di programmazione e di coordinamento verticale, ma anche funzioni di gestione e di amministrazione attiva nei settori d'intervento più disparati o, ancora, funzioni di collaborazione, ausilio e supporto a sostegno dei comuni. A queste si aggiungono, poi, competenze anche di spettanza di altri enti (regioni, città metropolitane, ATO).

La definizione finale delle funzioni che, come si è detto, porterà al nuovo disegno dell'organizzazione amministrativa provinciale, dovrà per contro tenere conto di criteri di effettività ovvero le funzioni dovranno essere attribuite alle province solo nella misura in cui le stessa siano effettivamente le province in grado di esercitarle secondo capacità non solo presunte in sede di previsione delle norme di riforma, ma anche verificate in concreto alla luce del principio di adeguatezza. Questo ancora di più nella fase attuale di riavvio rapido del processo di autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione che avrà un forte impatto sui sistemi locali e, in qualche modo, anche sulle funzioni provinciali.

In questo contesto, non pare perciò inattuale tornare di nuovo al contributo di Giannini che, oltre settanta anni orsono, concludeva lo scritto citato in apertura ricordando come «qualsiasi problema di riforme o di riordinamento di pubblici poteri non può esistere nel rivedere questo o quel controllo, nel disciplinare questo o quel procedimento amministrativo... nell'istituire o nel sopprimere organi, uffici o enti, nel riordinare questa o quella carriera di pubblici dipendenti. Tutti gli aspetti in questione sono certo importanti» ma sono aspetti meramente formali «accessori e conseguenti a quelli sostanziali che sono e rimangono sempre quelli relativi alla distribuzione delle funzioni».

Autonomia di entrata e di spesa della nuova Provincia

Francesco Delfino

Membro della Commissione per l'armonizzazione della contabilità degli enti territoriali (Arconet)

1. Una premessa

L'argomento dell'autonomia di entrata e di spesa della Provincia trova il proprio sviluppo nel processo complessivo di rilancio dell'ente quale livello di governo locale previsto nella Carta costituzionale.

Il disegno della legge Delrio (n. 56/2014) si è inceppato a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale (Boschi-Renzi) che prevedeva la cancellazione delle province dall'articolo 114 della Costituzione.

Nel contempo la Corte Costituzionale con sentenza n. 240/2021 ha affermato, tra l'altro, quanto segue:

“Da un secondo punto di vista, non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli

organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province.

Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori....omissis.....”

Sempre la Corte Costituzionale con sentenza n. 274/2003 ha definito il perimetro dei modelli di rappresentanza politica affermando che:

“....omissis ...è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.

Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.”

Ancora la Consulta ha dichiarato, con Ordinanza n. 144/2009) manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Prato, perché l'esenzione dall'imposta si applica solo allo Stato e non anche agli enti territoriali, argomentando in ordine all'architettura istituzionale, tra l'altro come segue:

“che, come visto, il giudice a quo muove dalla premessa che la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione configura un rapporto di «pari ordinazione» tra lo Stato e gli altri enti territoriali (ivi compresa la Provincia), in considerazione della comune funzione di perseguire «interessi generali delle rispettive comunità», traendo da tale premessa la conseguenza che la scelta del legislatore di applicare solo allo Stato l'esenzione tributaria in questione è priva di giustificazione e rappresenta, pertanto, un vulnus al principio di eguaglianza e di pari ordinazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost.;

che, in proposito, va tuttavia evidenziato che le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non comportano una innovazione «tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007);

che, al contrario, allo Stato è comunque riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, «una posizione peculiare», in quanto tutti gli enti territoriali indicati nell'art. 114 Cost., pur costituendo componenti essenziali della Repubblica, «dispongono di poteri profondamente diversi tra loro» (sentenza n. 274 del 2003 nell'ambito delle rispettive competenze;

che, pertanto, il rimettente pone a confronto situazioni eterogenee, perché la condizione giuridica di fondo dello Stato è diversa da quella delle Regioni e degli altri enti territoriali, quanto a qualità e dimensione degli interessi perseguiti: generali, unitari ed al massimo grado di estensione, nel caso dello Stato; ugualmente generali, ma differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione, nel caso delle Regioni e degli enti locali;

che, dunque, in considerazione della rilevata disomogeneità degli interessi, gli invocati parametri – contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente – non esigono un identico trattamento fiscale in relazione ai trasferimenti effettuati nell’interesse dello Stato ovvero degli altri enti territoriali;omissis....”

A più di nove anni dall’entrata in vigore della legge n. 56/14, le forze politiche parlamentari hanno condiviso l’urgenza di affrontare le criticità, e di intervenire in maniera organica sulla legge n. 56/14, con modifiche essenziali su funzioni fondamentali, organi e sistema elettorale delle Province per ricostruire un nuovo ordinamento di questo livello istituzionale di governo.

2. Autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Province nella legge 42/2009: obiettivi inattuati

Ma l’argomento che qui si vuole sottolineare è quello dell’autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Province senza la quale non può esistere un livello di governo locale che riesca ad esercitare adeguatamente le funzioni fondamentali e non fondamentali e si dà vita ad un ordinamento e un’architettura istituzionali vuoti di poteri effettivi.

I principi e i criteri direttivi della legge 42 del 2009, legge delega in materia di federalismo fiscale, non hanno trovato ancora piena ed esaustiva attuazione, orientata costituzionalmente.

L'art. 11 della legge 42/2009 contiene “*Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane*”. In particolare prevede la definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo,

Si tratta di spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale esclusiva.

I principi della delega prevedono quindi un preciso riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni – LEP – eventualmente implicate dalle funzioni fondamentali individuate, che come noto sono i livelli delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Questo perché riguardano diritti civili e sociali da tutelare per tutti i cittadini.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il criterio direttivo della delega prevede il “finanziamento integrale” in base al fabbisogno standard.

I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un Ente Locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente (fonte SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard è stata istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n.

208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) i cui dati sono disponibili presso il sito www.opencivitas.it.

Si noti che il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è garantito in base alla legge delega da tributi propri, che per le Province sono in oggi principalmente l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile. Poi si prevedono compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e addizionali a tali tributi che non hanno mai trovato attuazione nell'ordinamento finanziario delle Province. Ma soprattutto è la manovrabilità degli attuali tributi propri che è stata completamente annullata dalle manovre restrittive di finanza pubblica che hanno condotto ad un aumento generalizzato delle aliquote verso la misura massima.

Per il futuro della finanza delle province è fondamentale superare la monotematicità dei tributi propri basati sull'auto che determina un'alta elasticità degli andamenti in relazione alla situazione di mercato, e scegliere una compartecipazione ad un rilevante tributo statale con adeguata dinamica e manovrabilità.

Si consideri anche che la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni Provincia: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere per il comparto delle Province uno scenario di squilibrio di 842 milioni di euro, riferito alla situazione corrente dei bilanci e della gestione.

Si apre poi il tema del fondo perequativo che è disciplinato dall'art. 13 della legge 42/2009 - Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) e che non ha mai trovato attuazione nella finanza delle Province.

Avrebbe dovuto essere destinato a concorrere al finanziamento delle funzioni da loro svolte: *“la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province....omissis....”*.

Il fondo avrebbe dovuto essere ripartito sulla base di due indicatori: il primo finanziario e il secondo infrastrutturale. Anche quest'ultimo di rilevante importanza considerata la vocazione della “Nuova Provincia” alla spesa di sviluppo e di investimento.

Il fondo perequativo attribuito alle Province per il periodo dal 2012 al 2021 è stato un fondo privo di criteri e finalità perequative non agganciato ad alcun tributo statale e che è stato utilizzato per realizzare le manovre di contenimento delle risorse assegnate dallo Stato.

3. Le ulteriori funzioni trasferite

La legge 42/2009 prevede poi anche la definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

La legge 131/2003 reca disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. (GU n.132 del 10-6-2003) e l'art. 7 è rubricato *“Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative”*.

Si prevede che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedano a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data

di entrata in vigore della legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio.

I motivi per invocare l'unitarietà di esercizio sono:

- buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa;
- motivi funzionali o economici;
- per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

Ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi, saranno rispettate le attribuzioni degli enti di autonomia funzionale (gli enti di autonomia funzionale assumono come riferimento la funzione, a differenza degli enti territoriali, i quali sono rappresentativi di un'intera comunità di cittadini, residenti su un determinato territorio).

4. Il rapporto tra risorse e funzioni nell'orientamento costituzionale

La Corte Costituzionale è intervenuta più volte nell'argomento del rapporto tra risorse e funzioni esercitate a livello territoriale e locale.

Con sentenza n. 4/2020 ha, tra l'altro, invocato questi principi:

“In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subiecta materia (equilibri del bilancio n.d.r.) consente di chiarire che:

a) l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento

e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.);

b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente

eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali:

a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione;

b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto;

c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018);

d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.);

e) gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).....omissis....”

Con Sentenza n. 29/2023 il Giudice delle leggi richiama precedenti decisioni e così si esprime:

“L’odierna questione di legittimità costituzionale concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle province e risorse assegnate. In proposito questa Corte ha già avuto modo di affermare che le province sono chiamate a «rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. [Pertanto,] la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016).

Questa Corte ha altresì affermato che una dotazione finanziaria estremamente ridotta e l’incertezza sulla definitiva entità delle risorse disponibili non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015)”.

5. Il coordinamento e l’autonomia di entrata e di spesa degli enti locali

L’art. 12 della Legge 42/2009 reca *“Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l’autonomia di entrata e di spesa degli enti locali”* e prevede, nel contesto dei principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di cui all’articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all’autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, quanto segue:

“c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 11, comma 1, lettera a), numero

1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;omissis....

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;”.

Anche questo articolo della legge delega è inattuato e, in particolare, nessuna compartecipazione ad un tributo erariale è stata introdotta sinora per le Province.

6. Un percorso da compiere con stabilità e obiettivi definiti

Ora le Province stanno vivendo un momento particolarmente importante per il loro rilancio e la loro valorizzazione secondo l'orientamento costituzionale.

L'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, sull'autonomia differenziata, deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali per uno sviluppo locale equilibrato in tutto il Paese nel rispetto dell'unità nazionale.

Le Province potranno dare un contributo qualificato e coerente con le proprie funzioni istituzionali per garantire queste finalità: soprattutto in termini di sviluppo degli investimenti infrastrutturali, territoriali e produttivi che garantiscano la coesione nel Paese.

Nel contempo si stanno ponendo le basi per una legge delega di revisione e adeguamento del TUOEL – Testo unico degli enti locali – che farà il suo percorso parlamentare in sintonia con i progetti di legge di carattere istituzionale sulle Province e recanti il sistema elettorale, gli organi e la perimetrazione delle funzioni.

In questo contesto in movimento sul perimetro istituzionale delle Province l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa rappresenta condizione irrinunciabile per dare senso al complessivo disegno di riforma.

“Le Province, rispetto agli altri livelli di governo, rappresentano l’ente locale che è il più lontano dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09: “attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni...” (Fonte: Piattaforma Programmatica Unione Province – UPI – Novembre 2022).

Il cammino per realizzare un'autonomia finanziaria e tributaria realmente in grado di sostenere i fabbisogni connessi con l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province è iniziato e non può avere incertezze.

La stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale è un valore irrinunciabile.

Rapporti tra Regioni e Province

Gaetano Palombelli

Direttore UPI Lazio

1. Premessa

Le Province sono previste negli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, come enti “autonomi” che costituiscono la Repubblica, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, a Roma capitale, alle Regioni e allo Stato.

La Costituzione riconosce alle *istituzioni territoriali costitutive della Repubblica* una “*autonomia politica*” che le configura come istituzioni generali di rappresentanza delle comunità locali.

L’articolazione della Repubblica su quattro livelli territoriali di governo corrisponde a quella degli altri paesi europei comparabili all’Italia per dimensione anche se organizzati in base ad ordinamenti differenti: Germania, Francia, Spagna.

La recessione che è conseguita alla crisi del 2008 ha portato i paesi europei in cui c’era un alto debito pubblico a intraprendere politiche di austerità nell’ambito delle quali si è collocata anche la riduzione del ruolo delle istituzioni intermedie. Era questa la direzione indicata da alcune istituzioni della UE, come la BCE, che nella lettera inviata al Governo italiano, nell’agosto del 2011, anche al di fuori delle sue competenze, ha inserito un passaggio specifico: “*C’è l’esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province).*”

Di conseguenza, in Italia, i decreti-legge 201/11 e 95/12 hanno previsto la trasformazione in delle Province in enti di coordinamento di secondo grado con lo svuotamento delle funzioni e l’abolizione delle giunte. Questi tentativi

di riforma per decreto sono stati giudicati incostituzionali dalla Corte costituzionale nella sentenza 220/13.

Anche il successivo tentativo di accorpamento delle Province operato con il decreto-legge 188/12 non è riuscito, poiché il decreto non è stato convertito dal Parlamento.

2. La legge 56/14 e le leggi regionali di riordino delle Province

Sulla base di queste premesse, la “*questione provinciale*” è stata ripresa nella XVII legislatura con un approccio diverso, attraverso l’approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha istituito 10 Città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario e trasformato le Province in enti di secondo grado gestiti a titolo gratuito dai sindaci e consiglieri comunali del territorio.

La legge 56 è stata concepita esplicitamente nella prospettiva di una riforma costituzionale che prevedeva l’abolizione delle Province dalla Costituzione e che puntava a riordinare il governo locale intorno ai Comuni e alle Città metropolitane, affidando alle Regioni il compito di riorganizzazione del sistema di governo locale intermedio attraverso unioni di comuni ed enti di area vasta.

In questa prospettiva, la legge 56 ha collocato le Province fuori dal TUEL, ha previsto per esse poche funzioni fondamentali e ha avviato processi di trasferimento delle funzioni provinciali ad altri enti.

Dal punto di vista finanziario, lo Stato ha accompagnato la riforma con la legge di bilancio 190/14, nella quale ha previsto un taglio radicale dell’autonomia di entrata e di spesa delle Province e la riduzione del 50% del loro personale attraverso procedure di mobilità verso altri enti e di prepensionamento.

Una riforma di questa portata avrebbe dovuto comportare una forte regia statale in tutto il percorso di attuazione. Al contrario, nell’Accordo sancito

in conferenza unificata l'11 settembre 2014, lo Stato ha sostanzialmente lasciato il compito di riordino del sistema di governo locale alle Regioni.

Il processo di riordino avrebbe dovuto portare al trasferimento di gran parte delle funzioni provinciali ai Comuni singoli e associati, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà, e alla trasformazione delle Province in enti di coordinamento a supporto degli enti locali del territorio.

La legislazione regionale di attuazione della legge 56 non è riuscita a riordinare il governo locale nella direzione auspicata, ma ha per lo più gestito la scelta dello svuotamento delle Province attraverso un accentramento di funzioni, risorse e personale nelle Regioni o in enti strumentali regionali, come dimostra bene il rapporto ISSIRFA del gennaio 2018 *“Gli Enti Locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione”*.

Le leggi regionali non hanno valorizzato i Comuni e le loro unioni e, allo stesso tempo, non hanno neppure investito su quelle funzioni di coordinamento che avrebbero potuto valorizzare le Province come “case dei comuni” al servizio di tutto il sistema di governo locale: la raccolta ed elaborazione dati, l’assistenza tecnica ed amministrativa, le stazioni uniche appaltanti, lo svolgimento dei concorsi in forma associata, il riordino dei servizi pubblici locali in ambito provinciale e metropolitano.

Nelle regioni a statuto speciale il processo di regionalizzazione delle Province è stato più avanzato. In Sicilia e in Sardegna gli enti intermedi sono gestiti da commissari regionali dal 2014; in Friuli - Venezia Giulia le Province sono state abolite e sostituite da 4 enti strumentali regionali.

Alcune Regioni hanno chiesto alla Corte costituzionale di valutare la legittimità della legge 56 e dalla legge 190 del 2014, ma la Corte (con le sentenze 50/15, 143/16 e 159/16) ha ritenuto legittime le scelte compiute dal legislatore ordinario, con la motivazione che c’era una prospettiva di riforma costituzionale che avrebbe portato alla abolizione delle Province, utilizzando

perciò come parametro di valutazione della costituzionalità delle leggi una costituzione futura e non la Costituzione vigente.

Anche dopo il fallimento della riforma costituzionale, la Corte (nella sentenza 168/18) ha giudicato incostituzionale la legge siciliana sull'elezione diretta degli organi dei liberi consorzi e delle città metropolitane, perché in contrasto con i principi della legge 56/14, ritenuti come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali” che costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze esclusive in materia di enti locali della Regione.

La ripresa di una stagione di decentramento e di valorizzazione delle Province a livello regionale è pertanto strettamente legata al superamento della legge 56, che superi la precarietà, le lacune e le contraddizioni di quella disciplina, per ripristinare a tutti i livelli un ordinamento locale coerente con i principi costituzionali.

3. L'esigenza di una riforma delle province

Il fallimento della riforma costituzionale a seguito dei risultati del referendum del dicembre 2016 avrebbe dovuto comportare immediatamente una revisione della legge 56 che era stata concepita in vista dell'abolizione delle Province dalla Costituzione. Il progetto di riordino del governo locale concepito nel 2014, da quel momento, assomiglia ad un ponte proteso verso il vuoto senza un possibile punto di appoggio.

Fin dall'ottobre 2017, il Consiglio d'Europa ha chiesto all'Italia di rivedere la politica di svuotamento delle Province, di ristabilire le loro competenze, di dotarle delle risorse finanziarie e del personale necessari per l'esercizio delle loro responsabilità, di prevedere elezioni dirette per i loro organi di governo.

Nella XVIII legislatura, sulla base di ordini del giorno parlamentari che sottolineavano la necessità di rimettere ordine all'ordinamento degli enti

locali e anche grazie ad un appello sottoscritto da oltre 4000 sindaci, sono stati operati diversi tentativi di revisione della disciplina delle Province nell'ambito di un processo di revisione complessiva del TUEL: le linee guida elaborate dal tavolo tecnico-politico costituito presso la Conferenza stato – città nel 2019; lo schema di legge delega elaborato dalla commissione Pajno istituita nel 2020; più recentemente, lo schema di DDL Lamorgese del 2022. Queste proposte non sono mai state portate all'attenzione del Parlamento e non si sono tradotte in una legge di riforma.

Lo scoppio della pandemia ha portato ad un ulteriore accentramento delle decisioni a livello nazionale e regionale, ma ha fatto maturare una consapevolezza diffusa dell'esigenza di una ripresa di investimenti strategici, che si è tradotta nella sospensione del patto di stabilità europeo e nell'approvazione del Next Generation EU e del PNRR, che rappresentano una svolta oggettiva nella politica economica europea.

Le emergenze che si sono succedute negli ultimi anni (pandemia, guerra, crisi energetica e climatica, ripresa dell'inflazione) spingono ancor di più a ricostruire un ruolo dei poteri pubblici che passa anche attraverso un più forte presidio dei territori e la valorizzazione delle istituzioni locali, superando la logica mercatoria della globalizzazione e della disintermediazione.

Anche la Corte costituzionale, su un ricorso incidentale avviato da un cittadino, nella sentenza 240/21, ha cambiato il suo orientamento sulla legge 56, dichiarando incostituzionale il sistema di governo delle Città metropolitane. In questa sentenza la Corte sollecita il legislatore statale a riformare la disciplina delle Province e delle Città metropolitane, affrontando in modo organico la materia degli organi di governo e del sistema di elezione insieme al riordino complessivo delle funzioni fondamentali, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.

4. Il ruolo delle Regioni nelle proposte di riforma delle Province della XIX legislatura

Una nuova attenzione alla “*questione provinciale*” è stata posta nei programmi di diverse forze politiche presentati in vista della XIX legislatura. All’inizio della legislatura tutte le forze politiche hanno presentato proposte di legge di revisione della disciplina delle Province, sulla base delle quali è stato elaborato un testo unificato, che è oggi all’esame della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica.

Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 e a 9 anni dall’approvazione della legge 56/14 è maturata l’esigenza di una revisione di quella disciplina, che non ha raggiunto gli obiettivi di riordino del sistema di governo locale e non è coerente con la Costituzione vigente.

Molte proposte di legge presentate si soffermano solo sul tema degli organi e del sistema elettorale.

Dal confronto che si è avviato in Commissione affari costituzionali, anche attraverso le audizioni informali, è emerso chiaramente che la revisione della disciplina delle Province debba riguardare anche le funzioni fondamentali e il riavvio di un processo più generale di riordino delle funzioni locali da parte della legislazione statale e regionale.

In questo senso si è espressa l’UPI, nel documento che è stato consegnato lo scorso 25 gennaio in occasione dell’Audizione presso la Commissione affari costituzionali, nel quale è sottolineato l’auspicio che il Parlamento approvi rapidamente una revisione della disciplina delle Province per porre mano alle criticità ormai evidenti di questo livello di governo locale.

Nella stessa direzione si è espressa anche la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel documento approvato all’unanimità lo scorso 2 marzo, in cui si auspica l’elezione diretta degli organi di governo delle Province e l’avvio di un percorso condiviso tra lo Stato, le Autonomie locali e le Regioni, per ricostruire, in modo ordinato e con gradualità, il ruolo delle

Province nel sistema di governo locale, anche nella prospettiva dell'avvio dei processi di autonomia differenziata e di una più generale revisione del TUEL.

In merito alle proposte di legge presentate, la Corte dei conti ha inviato alla Commissione affari costituzionali del Senato una nota nella quale ha sottolineato che *«è avvertita l'esigenza di rivedere l'assetto del governo locale, consolidando le funzioni fondamentali delle Province, a partire da quelle ... già previste dalla legge. Al tempo stesso occorrerebbe riorganizzare la dimensione territoriale provinciale come presidio del governo dei servizi pubblici a rilevanza economica locale e concentrare nelle Province le "Stazioni Uniche Appaltanti", la gestione dei concorsi e il monitoraggio dei contratti di servizio per tutti gli enti locali, come era previsto dalla legge Delrio. La riorganizzazione delle funzioni fondamentali improntata a siffatti canoni potrebbe determinare, attraverso la collaborazione tra i diversi livelli di governo territoriale, la semplificazione amministrativa, nonché possibili economie di spesa.»*

Il testo unificato presentato in Commissione affari costituzionali nel mese di giugno 2023 prevede un sistema di governo provinciale democraticamente legittimato attraverso il voto popolare, con il riconoscimento alle Province del ruolo di rappresentanza politica generale dei territori, in attuazione dei principi della Costituzione e in armonia con la Carta europea delle autonomie locali.

Le funzioni fondamentali delle Province sono consolidate e ampliate con alcune funzioni già previste per le Città metropolitane. Il confronto parlamentare sul testo unificato potrà consentire di precisare meglio l'elenco delle funzioni fondamentali.

Nel testo c'è la consapevolezza della necessità di affrontare fin da subito, in sede di prima applicazione, la questione dell'individuazione e del trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali e umane, connesse

all'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province, attraverso un decreto che dovrà avere l'intesa in Conferenza unificata e coinvolgere pertanto anche le Regioni e le Autonomie locali.

Per ricostruire l'autorevolezza e la capacità amministrativa delle nuove Province, tuttavia, occorre che le leggi di bilancio assicurino ordinariamente le coperture di risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle loro funzioni in tutti i territori.

La previsione nel testo unificato di una delega al Governo sulle funzioni e sul sistema di finanziamento delle Province e delle Città metropolitane, prefigura un percorso più lungo ed organico di riordino delle funzioni di area vasta a livello locale, coerente con i principi di autonomia e sussidiarietà previsti dalla Costituzione, che dovrà essere condiviso tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

La ricostruzione di un livello di governo intermedio autorevole tra le Regioni e i Comuni, infatti, passa attraverso un riordino della legislazione di settore coerente con le funzioni fondamentali individuate, che consenta, soprattutto a livello regionale, di ricomporre in capo alle Province le funzioni di area vasta e di supporto agli enti locali, superando l'attuale sovrapposizione e confusione di funzioni e strutture nel territorio.

- La revisione della disciplina delle Province dovrà pertanto portare alla riapertura di un processo di decentramento delle funzioni amministrative verso gli enti locali a livello regionale, che tenga conto della specificità dei contesti territoriali e valorizzi il ruolo legislativo delle Regioni.
- Vista la portata generale della riforma, anche le Regioni a statuto speciale dovranno adeguare gli ordinamenti degli enti locali di loro competenza ai principi contenuti nella nuova legge di disciplina delle Province e delle Città metropolitane, che possono essere considerati "norme fondamentali" da applicare in tutto il paese.

- In attesa della riforma, è auspicabile che a livello regionale si costituiscano sedi di raccordo - tra Regione, Province e Città metropolitane - che permettano di accompagnare il processo di riordino e, se possibile, di anticipare a livello regionale alcune scelte condivise, anche per coordinare nel modo migliore l'utilizzo delle risorse europee che competono agli enti territoriali, dal PNRR ai fondi della nuova politica di coesione 2021 – 2027.

Sulla base del confronto avviato in Senato tra le forze politiche, una legge di revisione della disciplina delle Province può essere approvata dal Parlamento in tempi rapidi, sanando la profonda ferita aperta nell'ordinamento delle autonomie locali e ripristinando un presidio democratico in tutte le comunità locali.

Le nuove disposizioni potranno essere poi recepite in un più generale disegno di legge di delega al Governo per la revisione del TUEL, che riprenda le proposte elaborate dal gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Interno e che indichi principi e criteri direttivi per adeguare l'ordinamento locale alla Costituzione e alla Carta europea delle autonomie locali.

Una nuova disciplina delle Province e delle Città metropolitane costituisce infatti il passo necessario per l'avvio di un percorso più complessivo di riordino del governo locale che, attraverso la leale collaborazione tra le istituzioni, a livello statale e a livello regionale, porti a ridurre le diseconomie, a semplificare la pubblica amministrazione e ad assicurare uno sviluppo equo e sostenibile dei territori.

Audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Vincenzo Cerulli Irelli
già Ordinario di Diritto Amministrativo
Sapienza Università di Roma

Onorevole Presidente, nel ringraziarLa del cortese invito all'audizione, trasmetto alla Commissione qualche breve osservazione sul testo unificato delle disposizioni relative al sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane, e alle funzioni fondamentali delle Province.

Il mio giudizio complessivo sul testo è positivo, anche perché, almeno su alcuni punti, risolve i problemi e gli errori prodotti dalla precedente legge del 2014.

Province e Città metropolitane sono enti politici a tutti gli effetti, costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, dotati di funzioni proprie garantite dalla stessa Costituzione e di piena potestà statutaria. Quindi, appare, anche se non costituzionalmente imposto, ma certamente politicamente più che opportuno, che gli organi di governo di questi enti riacquistino piena legittimazione democratica attraverso il voto popolare.

Sul sistema elettorale previsto dal testo non mi soffermo. Avrei preferito il ripristino dei vecchi Collegi uninominali delle Province, che si erano consolidati nella tradizione, ma nulla osta acche' il legislatore preveda come nel testo Collegi plurinominali.

Circa le nuove elezioni, il testo prevede che esse abbiano luogo a decorrere dal primo turno elettorale ordinario successivo alla scadenza dei Consigli provinciali in carica all'entrata in vigore della legge. Ciò significa che presumibilmente le elezioni avverranno contestualmente per tutte le

Province delle regioni ordinarie, nei mesi di maggio o giugno del prossimo anno.

Ciò comporta la decadenza dei Presidenti già eletti in corso di mandato, con qualche problema di carattere politico, visto che le persone elette avevano la legittima aspettativa a restare in carica sino alla scadenza del mandato, ai sensi della legge in vigore al momento dell'elezione. Si tratta di una scelta attinente alla discrezionalità politica del legislatore, che non presenta a mio giudizio, problemi di legittimità costituzionale. A seguito della riforma, le Province acquistano nuovo volto, recuperano la pienezza del loro carattere di enti politici; ed è opportuno perciò che tutti i Presidenti ricevano allo stesso tempo, la legittimazione popolare necessaria per l'esercizio a pieno titolo delle nuove funzioni.

Ma ciò presuppone che la legislazione elettorale applicabile a queste elezioni contestuali di tutte le Province, sia stata completata attraverso la determinazione da parte del Governo, in base alla delega prevista dall'art. 10 del testo, dei Collegi plurinominali. La norma residuale di cui all'art. 11, che dovrebbe essere operativa in caso di mancanza della determinazione dei Collegi plurinominali, appare del tutto inopportuna, perché darebbe luogo alle elezioni delle nuove Province con un sistema elettorale fondamentalmente diverso che potrebbe dar luogo anche a risultati diversi in termini di maggioranze politiche; mentre ritengo sia necessario, per dare piena valenza politica e anche di rinnovamento istituzionale alle nuove Province, che fin dall'inizio i loro organi di governo ricevano una legittimazione democratica secondo il sistema ordinario.

Sulle funzioni fondamentali (art. 4), prendo atto positivamente del fatto che l'elenco di tali funzioni è notevolmente incrementato rispetto a quello vigente (ciò risulta del tutto necessario, dato il mutamento della veste politica delle Province) e recepisce alcune delle materie già previste per le Città metropolitane. Tuttavia, sarebbe opportuno un ulteriore allargamento

dell'elenco, proprio in virtù del mutamento della veste politica delle Province e della piena acquisizione da parte loro della capacità di governo delle aree vaste.

Mi limito ad annotare, in materia di “tutela e valorizzazione dell'ambiente”, che le funzioni amministrative in detta materia, anche in virtù della precedente esperienza, vadano attribuite senz'altro alle Province (non ha senso limitarle agli “aspetti di competenza”), fermo restando che si tratta, com'è ovvio, di funzioni amministrative, quindi nulla viene tolto alle competenze regionali che debbono restare competenze di carattere legislativo. La materia dovrebbe essere specificata nei suoi contenuti, con riferimento, ad esempio, al controllo degli scarichi nelle acque industriali, alla competenza circa l'autorizzazione unica ambientale, all'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, alla protezione della flora e della fauna, e così via.

In connessione a questa materia, che in prospettiva diventa assai importante nell'assetto complessivo del governo provinciale, è opportuno prevedere espressamente la polizia ambientale (nell'ambito della polizia locale di dimensione provinciale), che opera ovviamente in connessione con le competenze del Corpo forestale inserito nell'Arma dei Carabinieri.

Ancora, appare necessario prevedere tra le funzioni fondamentali della provincia, quelle in materia di protezione civile e quelle in materia di politiche del lavoro: queste ultime tradizionalmente presenti in ambito provinciale, la cui sottrazione alle Province in virtù della legge vigente, ha comportato un esito di alcune migliaia di personale dipendente dalle Province alle agenzie regionali del lavoro.

Il nuovo assetto funzionale da attribuire all'Ente provincia in virtù di questa legge, non comprende solo le funzioni fondamentali, ma anche le altre che vengono attribuite alla provincia con legge statale o regionale. Sul punto è anche prevista una specifica delega al governo (art. 12).

Sul nuovo assetto delle funzioni provinciali, incrementato e completato, come s'è detto (e al di là dell'elenco delle funzioni fondamentali, sarà assai importante vedere il definitivo assetto a seguito dell'esercizio della predetta delega), si pone un problema preliminare e fondamentale sul quale non emergono risposte sufficienti nella legge in esame. Cioè il reperimento delle risorse per l'esercizio di tutte queste funzioni; ciò che significa consistente incremento dei bilanci provinciali, e anche e soprattutto la determinazione del personale necessario.

Su questo punto, come tutti sappiamo, si è verificato, in virtù della legge vigente (è uno dei problemi da essa creato) un consistente esodo di personale dalle Province ad altri enti, in relazione alle funzioni sottratte e ad altre assegnate, e segnatamente alle regioni. Orbene, è noto che il contratto di lavoro del personale regionale è assai più favorevole per i dipendenti di quello degli enti locali. Quindi, è da presumere molto difficile che si riesca a recuperare quel personale, riportandolo nella sede di origine. E allora occorre stanziare risorse per assunzioni di nuovo personale che prenda il posto di quello già transitato altrove, o che comunque sia necessario allo svolgimento delle funzioni. Ciò che incrementa ulteriormente i nuovi stanziamenti di risorse da destinare alle "nuove Province". Per il "recupero" del personale già provinciale, si potrebbero anche introdurre forme di incentivazione, tuttavia, di non facile applicazione.

Ritengo che la Commissione debba affrontare, in confronto col Governo, questo problema preliminare (recuperare le risorse e il personale per rendere operative le nuove funzioni), chè altrimenti rischiamo di dare vita ad una legge ricca di affermazioni di principio, nell'intento di ripristinare (e rafforzare) il ruolo della provincia come ente (politico) necessario per il governo di Area Vasta, ma povera di contenuti operativi. C'è anche da tener conto che la finanza provinciale (e il personale) si è via via impoverita in questi ultimi anni (restando povera di mezzi, anche in ordine all'esercizio

delle attuali funzioni!) e quindi, già solo a fronte dell'attuale assetto funzionale, essa necessita di un forte intervento finanziario, operando sulla leva fiscale (come peraltro prevede l'art. 119, Cost., ancora sostanzialmente inattuato) oltre che sui trasferimenti di risorse dallo Stato e dalle regioni; anzi, si dovrebbe dire, stando alla Costituzione, operando soprattutto sulla leva fiscale (“... Le Province... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri... Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”: art. 119, 2° co.).

Sulla Città metropolitana, il testo si limita a modificare il sistema elettorale degli organi di governo di questo ente, introducendo giustamente (vorrei dire, finalmente!) il sistema della elezione diretta. Mentre non si occupa delle altre questioni che restano aperte circa l'assetto dell'ente come ente di governo di Area metropolitana, che è cosa fondamentale diversa dall'Area Vasta non metropolitana, di competenza della provincia. L'Area metropolitana come aggregato di centri urbani o industriali comunque antropizzati e tra loro strettamente interconnessi sul piano economico, sociale, culturale, etc., necessita di un ente di governo unico, articolato al proprio interno in organizzazioni minori per le funzioni di prossimità. Ciò necessita, anzitutto di una corretta individuazione dell'Area, che non può mai essere coincidente con quella della provincia, come previsto, in termini che rasentano il ridicolo, dalla legge in vigore (l'Area metropolitana che estende alle montagne innevate, ai pascoli e alle foreste!); e in secondo luogo, necessita di un assetto organizzativo unitario dell'apparato di governo. Ciò presuppone che il Comune capoluogo, che diventa il centro della Città metropolitana, si identifica con essa, rompa la sua unità trasformando le sue articolazioni territoriali in Municipi, equiparati ai Comuni minori dell'Area (Municipi anche essi), cui restano affidate a pieno titolo e con piena responsabilità politica (sono enti politici anche essi) le funzioni di prossimità

(che non sono poche e sono quelle che più incisivamente investono la vita e l'attività delle persone).

Conosco bene le difficoltà di ordine politico cui la istituzione della Città metropolitana vera, come vuole la Costituzione (altrimenti non vi sarebbe stato il bisogno di prevedere questi enti accanto alle Province!), dà luogo; e che questa è la ragione per cui sinora non si è fatta. Ma se c'è un qualche spazio politico su questo punto (adesso nell'ambito di una maggioranza di governo nuova e diversa) auspico che la Commissione (nell'ambito dell'esame di questo testo, o di altro che potrebbe seguire) ne approfondisca la presenza, anche se limitatamente ad alcuni degli aspetti che ho indicato, e ne dia seguito in sede legislativa.

Roma, 27 giugno 2023