



## **Università degli Studi di Padova**

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto  
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza  
Anno Accademico 2022/2023

# **La provincia e il governo dell'area vasta tra riforme incomplete e prospettive future**

Relatore: Chiar.mo Prof. Gabriele Leondini

Laureando: Mattia Montemezzo  
Matricola 1141875



*A mio nonno Bruno*



# **INDICE**

<b>Introduzione.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

## **CAPITOLO 1**

### **STORIA ISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA**

1.1. Dall'Unità d'Italia alla Costituzione.....	11
1.2. I lavori dell'Assemblea costituente.....	19
1.3. La legislazione repubblicana fino al 2000.....	26
1.4. Dal TUEL alla riforma del Titolo V della Costituzione.....	36

## **CAPITOLO 2**

### **IL RIDIMENSIONAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI NEGLI ANNI DELLA CRISI E LA RIFORMA DELRIO: IL RIPENSAMENTO ORGANICO DEL MODELLO PROVINCIALE**

2.1 Il contesto di spending review e i primi tentativi di riforma.....	41
--	----

2.2. Gli obiettivi essenziali della riforma Delrio.....	49
2.3 Gli organi e le funzioni fondamentali.....	54
2.4 I punti di forza e le criticità della nuova Provincia.....	62

### **CAPITOLO 3**

#### **GLI INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LE SUCCESSIVE PROPOSTE DI RIFORMA**

3.1 Il salvataggio della riforma nella sentenza n.50 del 2015.....	71
3.2 Le conseguenze della mancata approvazione della riforma costituzionale...	79
3.3 Il monito della sentenza n.240 del 2021.....	85
3.4 Gli attuali disegni di legge di superamento della l. n.56/2014.....	91

### **CAPITOLO 4**

#### **PROVINCE: RESURREZIONE O ABOLIZIONE?**

4.1 Le garanzie costituzionali sul funzionamento e le funzioni delle Province.....	101
---	-----

4.2 Gli argomenti a favore dell'ente intermedio.....	108
4.3 Le ragioni a sostegno della tesi abolizionista.....	114
4.4. Un possibile rilancio delle Province nella prospettiva del riordino territoriale delle autonomie locali.....	120
<b>Conclusioni.....</b>	<b>129</b>
Gli esiti dell'indagine.....	129
Le prospettive future.....	131
<b>Bibliografia.....</b>	<b>135</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>147</b>
<b>Giurisprudenza costituzionale citata.....</b>	<b>149</b>



## **Introduzione**

Il progetto di tesi prende avvio nei primi mesi del 2023, quando, a seguito della discussione congiunta nella Prima commissione del Senato di alcuni disegni di legge in materia di ordinamento delle Province, è ritornato ad accendersi il dibattito sul ruolo e sulle funzioni da attribuire a questi enti all'interno di un sistema razionale delle autonomie locali. L'interesse per tali questioni di diritto pubblico e soprattutto la carica di amministratore locale ricoperta ormai da qualche anno hanno suscitato, in chi scrive, la curiosità di approfondire i temi dell'ente provinciale e del governo dell'area vasta, cercando di delineare degli spunti di riflessione per il futuro.

In primo luogo, sembrava doveroso ricostruire le vicende storiche che hanno caratterizzato la struttura dell'ente Provincia fino ai nostri giorni. Secondariamente era necessario analizzare le rilevanti modifiche apportate dalla riforma Delrio e le relative conseguenze che esse hanno provocato sul funzionamento dell'ente intermedio. Da ultimo, si poneva la questione di valutare, con il sostegno della migliore dottrina, se sia preferibile in una prospettiva futura ridare slancio alle Province come enti di area vasta oppure disporre la loro definitiva abolizione.

La struttura argomentativa della presente tesi di laurea si articolerà in diverse tappe. Nel primo capitolo si ricostruirà in maniera sintetica l'origine storica delle Province, con uno sguardo particolare rivolto alla scelta dell'Assemblea costituente e alle importanti innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001. Nel secondo capitolo si ripercorreranno i primi tentativi di riforma fino all'approvazione della legge Delrio, della quale si approfondiranno, oltre ai suoi obiettivi essenziali, i temi degli organi di governo e delle funzioni fondamentali. Nel terzo capitolo si darà conto degli interventi della Corte costituzionale sulla disciplina della legge: l'iniziale giurisprudenza della Corte, infatti, è stata ribaltata a causa della mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016, che ha confermato il disegno costituzionale vigente. Nel quarto ed ultimo capitolo si esaminerà, dal punto di vista prettamente teorico-costituzionale, il collocamento istituzionale dell'ente Provincia. In primis verranno elencati gli argomenti a favore del

suo mantenimento, e successivamente si esporranno le ragioni della mai sopita prospettiva abolizionistica. Il passaggio finale, che espone un'interessante visione di valorizzazione degli enti di area vasta all'interno di un processo generale di riordino degli enti territoriali, permetterà di scorgere, sul tema, i possibili scenari futuri e di proporre alcune ipotesi di riforma.

# Capitolo 1

## Storia istituzionale dell'ente Provincia

### 1.1 Dall'Unità d'Italia alla Costituzione

Nell'ottica di ricostruzione della storia istituzionale della Provincia che interessa in questa sede, le tappe principali da cui prendere le mosse si collocano all'interno del processo di unificazione dell'Italia, quando venne stabilito un nuovo assetto organizzativo del territorio della penisola.

Il punto di partenza deve essere fissato qualche tempo prima della proclamazione ufficiale del regno d'Italia e più precisamente al 23 ottobre 1859<sup>1</sup>, giorno in cui il ministro Urbano Rattazzi, utilizzando “la scorciatoia legislativa dei pieni poteri”<sup>2</sup> che gli erano stati conferiti per lo stato di guerra, promulgò una legge con cui ridisegnava la geografia amministrativa dello Stato sabauda a seguito dell'annessione della Lombardia. Questa legge, che costituiva il coronamento finale dei lavori preparatori che erano iniziati già nel 1854, diede una soluzione seppur provvisoria alla “quistione amministrativa”<sup>3</sup> dal momento che fu applicata in maniera uniforme anche nel territorio della Lombardia. Dal punto di vista dei contenuti la legge Rattazzi apportò poche novità rispetto alla normativa previgente, non discostandosi dall'impostazione franco-piemontese che già caratterizzava lo statuto del 1848: se nell'ordine amministrativo prevaleva il decentramento con la conferma dei 3 livelli di governo Comuni, Circondari e Province, nell'ordine politico veniva invece ribadito un sistema accentrato basato su autorità governative periferiche di designazione statale.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in *federalismi.it*, n. 7/2008.

<sup>2</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, Nis, 1997, p.31

<sup>3</sup> Il problema della compatibilità degli assetti organizzativi franco-piemontesi con l'allargamento del quadro geografico e di conseguenza la presenza nelle altre regioni di tradizioni istituzionali nonché di modelli culturali e condizioni socio-economiche profondamente difformi se non addirittura divergenti.

<sup>4</sup> Per un'analisi completa e dettagliata della legge 23 ottobre 1859 n.3702 si veda A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Vicenza, Neri Pozza, 1962, pp. 227 e ss.

L'organo fondamentale che risiedeva a capo della Provincia era il Governatore, che dal 1861 verrà chiamato Prefetto, definito dall'art.3 della legge come "rappresentante del potere esecutivo in tutta la provincia"; oltre ad essere responsabile della pubblica sicurezza, coordinava tutti i dipendenti in servizio presso gli uffici e soprattutto a lui spettavano tutte le altre attribuzioni determinate dalla legge. Il Governatore era dunque la longa manus in periferia dell'amministrazione statale, ma contestualmente presiedeva la Deputazione provinciale ovvero sia l'organo esecutivo della provincia: introdotta per la prima volta proprio dal Rattazzi, essa veniva eletta annualmente dal Consiglio provinciale nel suo seno ed era presieduta e convocata dallo stesso Governatore. Infine, l'ultimo organo dell'amministrazione provinciale era il Consiglio, i cui membri, pur rappresentando l'intera provincia, erano eletti per mandamento e restavano in carica cinque anni.

La rinnovata Provincia risultava essere più estesa territorialmente rispetto al passato e veniva riconosciuta dalla legge come "corpo morale", ma vedeva mutata la sua finalità originaria: come è possibile comprendere dalle intenzioni del Rattazzi, il nuovo ente diventava "una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro"<sup>5</sup>. Questa rilevante funzione di tutela nei confronti dei comuni era affidata alla Deputazione provinciale, mentre al Consiglio spettava deliberare o fornire pareri su un ristretto elenco di materie. A tal proposito è necessario sottolineare che l'art.241 della legge in questione, trasferendo a carico dello Stato varie spese obbligatorie addossate in precedenza alle Divisioni e alle Province, eliminava gran parte delle tradizionali funzioni che erano attribuite alla Provincia<sup>6</sup>. Si trattava di una norma di chiara impronta centralistica che veniva giustificata dall'idea di rendere le strutture provinciali più idonee al differente ruolo di controllori e consulenti dei comuni appartenenti al proprio territorio di riferimento.

Il processo delle annessioni territoriali procedeva a gonfie vele e di conseguenza la legge Rattazzi si rafforzò entrando in vigore in tutte le regioni unificate esclusa la Toscana, la

---

<sup>5</sup> Vedi la Relazione di Rattazzi sul nuovo ordinamento comunale e provinciale pubblicata in A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Vicenza, Neri Pozza, 1962, volume 3, p.183 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. P. AIMO, Un'istituzione "debole". L'Ente provincia nella seconda metà dell'Ottocento, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999, p.41.

quale riuscì ad evitare l'omologazione forzata ottenendo un regime di carattere transitorio fino al 1865. Si deve ricordare però che la legge del 1859 non fu accolta con entusiasmo nei territori annessi e venne aspramente criticata per il modello autoritario ed accentrato anche da una parte della classe politica allora dominante<sup>7</sup>; per questi motivi Cavour istituì una commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato con lo scopo di ridefinire complessivamente l'ordinamento giuridico degli enti locali. Senza entrare nel merito del lungo e tortuoso iter che ha condotto all'elaborazione dei progetti di riforma, è sufficiente evidenziare che i disegni di legge "regionalisti" voluti e proposti dai ministri Minghetti e Farini non furono mai approvati dal Parlamento. La ragione del loro affossamento va ricercata in un fattore di politica territoriale: la conquista del Sud dell'Italia. Come ha chiarito efficacemente la dottrina<sup>8</sup>, il modello basato sull'accentramento si rivelò una scelta quasi obbligata dall'arretratezza dei nuovi territori conquistati e dalla debolezza della classe borghese meridionale.

L'unico progetto di legge portato all'attenzione del Parlamento nei mesi successivi fu quello a firma del ministro dell'Interno Peruzzi, che, tra i pochi correttivi rilevanti alla struttura amministrativa esistente, annoverava quello di staccare la figura del prefetto dalla presidenza della Giunta provinciale. Tuttavia, il trasferimento della capitale a Firenze previsto dalla Convenzione di settembre causò l'interruzione dell'esame di questo disegno di legge e costrinse il neoministro dell'Interno Lanza ad accelerare i tempi: a tal fine presentò sei nuove leggi come allegati ad un disegno di legge molto breve che il Parlamento avrebbe dovuto accettare o respingere in blocco. L'approvazione di questo importante pacchetto di riforme, che andò sotto il titolo di Legge per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia<sup>9</sup>, venne a realizzare quasi "un codice di diritto pubblico"<sup>10</sup> secondo la definizione data dal professor Carlo Ghisalberti. Dei sei allegati alla legge era l'Allegato A quello che disciplinava la ripartizione politica e territoriale degli enti locali del Regno, limitandosi ad apportare poche variazioni alla vigente legge

---

<sup>7</sup> Una simile considerazione si trova in P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op.cit., p.34

<sup>8</sup> Cfr. P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., p.36 e ss. Secondo il quale "l'arretratezza sociale ed economica delle province meridionali, ove era pure debole, quantitativamente scarso e poco affidabile il ceto borghese e si mostravano ancora pericolose e revansciste le élites dominanti, di estrazione borbonico-aristocratica, spinse dunque il processo politico e amministrativo di unificazione nazionale verso l'esito, pressoché scontato, di un puro e semplice allargamento dello schema giuridico, burocratico e autoritario già collaudato nelle aree settentrionali e in quelle centrali".

<sup>9</sup> Legge 20 marzo 1865 n.2248.

<sup>10</sup>C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002, p.114

Rattazzi. Per quanto riguarda le Province, il provvedimento legislativo confermava in qualità di organi il Prefetto, il Consiglio e la Deputazione provinciale, la cui presidenza restava saldamente nelle mani dello stesso Prefetto; inoltre venivano riadossate alle Province quelle spese obbligatorie in materia di lavori pubblici, viabilità, istruzione secondaria ecc. che nel 1859 erano state trasferite allo Stato centrale. Questa modifica legislativa pare più finalizzata a sgravare il bilancio statale da una serie di funzioni molto onerose piuttosto che ad andare nella direzione di un'impostazione autonomistica dell'ordinamento<sup>11</sup>. Infine, la legge cambiò il meccanismo dei controlli statali trasferendo le competenze che spettavano tradizionalmente al Re e al Ministro dell'Interno ai prefetti con lo strumento del parere del Consiglio di prefettura.

Nonostante la transizione politica dai governi di Destra a quelli di Sinistra storica avvenuta nel 1876, non si verificò alcun sostanziale cambiamento sulla situazione delle Province e più in generale sul modello amministrativo degli enti locali; anche le forze più autonomistiche quando prendono il potere tendono a preferire la continuità e le garanzie del modello accentrato, come è stato messo bene in luce dalla dottrina più attenta<sup>12</sup>. Occorre attendere l'avvento di Crispi nell'ultimo decennio del secolo per assistere alla riforma dell'amministrazione sia a livello centrale che a livello locale, una sorta di "seconda unificazione amministrativa del Paese"<sup>13</sup>. Con la legge n.5865 del 30 dicembre 1888 il governo Crispi modificò in alcuni punti nevralgici la struttura istituzionale della Provincia, senza stravolgere il quadro complessivo ma accogliendo alcune proposte di modifica più volte sollecitate.

In primo luogo, venne a cessare la tanto criticata sovrapposizione tra potere centrale e amministrazione locale: il Presidente della Deputazione non era più il Prefetto ma veniva scelto dal Consiglio provinciale.

Il Prefetto invece andava a presiedere un organo di nuova istituzione, la Giunta Provinciale Amministrativa (GPA), composta sia da membri elettivi che da elementi

---

<sup>11</sup> P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, Pavia, Pavia University Press, 2017, p.77

<sup>12</sup> È quanto affermato da P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., p.57 e in particolare da A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, op.cit., p.289: "mentre negli anni di lotta contro chi detiene il potere centrale decisivo l'appello alle libertà locali costituisce un prezioso strumento di propaganda, non appena la meta è raggiunta e il gusto del potere è stato assaporato le promesse vengono dimenticate ed ogni energia è impiegata per rafforzare la posizione acquisita, soffocando proprio quelle autonomie che, per la loro stessa natura, ostacolerebbero l'azione dell'autorità centrale."

<sup>13</sup> Questa definizione viene utilizzata da P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., p.61.

burocratici; ad essa vennero attribuite le importanti funzioni di “tutela” nei confronti degli enti locali svolte precedentemente dalla Deputazione provinciale. Infine, sul piano funzionale non intervennero grandi cambiamenti, eccetto il trasferimento di alcune competenze strategiche come la sanità o l’assistenza a nuovi organi amministrativi provinciali solo formalmente, poiché i loro titolari erano funzionari statali o nominati dal Prefetto in carica.

La tendenza al graduale indebolimento dell’ente provinciale proseguì nei primi anni del nuovo secolo caratterizzati dall’autorevole figura di Giovanni Giolitti, anni in cui si assistette all’esaltazione della funzione amministrativa del prefetto e al rafforzamento del ruolo economico dei Comuni. La legge del 1903 in materia di municipalizzazione dei pubblici servizi non prese nemmeno in considerazione le Province e il nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale, promulgato nel 1908, mantenne inalterata la struttura organizzativa e funzionale prevista dalla riforma crispina. Da un punto di vista più generale si può osservare come i rapporti tra Stato ed enti locali rimanessero improntati ad un’ottica gerarchica nella quale i poteri di cui disponevano Province e Comuni non erano propri ma delegati<sup>14</sup>. Nel 1915 venne pubblicato, sempre con modifiche di lieve entità, il Testo Unico della legge comunale e provinciale che aggiornava il precedente del 1908: è doveroso ricordare questo intervento legislativo sia perché era stato l’ultimo prima della presa del potere di Mussolini sia perché sarà assunto come modello per la rinascita delle istituzioni democratiche dopo la caduta del regime fascista<sup>15</sup>.

L’avvento del fascismo comportò certamente una fase di grave recessione per le autonomie locali: già prima della presa ufficiale del potere nel 1922 l’azione violenta degli squadristi prese di mira le istituzioni del potere locale, ma anche successivamente alla formazione del governo furono utilizzati tutti gli strumenti di controllo già presenti nell’ordinamento come gli scioglimenti dei consigli comunali e provinciali, gli interventi prefettizi, le revocche dei sindaci e le nomine dei commissari straordinari. Il tessuto molto radicato e diffuso degli enti locali fu uno dei principali ostacoli che il regime fascista dovette superare al fine di imporre il proprio dominio politico sull’intero Paese<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup>Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, p.42

<sup>15</sup> Rif. a V.G. PACIFICI, *La Provincia da Giolitti all’avvento del fascismo*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999, p.113

<sup>16</sup> Cfr. P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., p. 105.

Sul piano legislativo invece, mentre i Comuni furono destinatari di una importante legge approvata nel 1926, la sorte delle Province rimase inizialmente incerta a causa delle divergenti posizioni nei riguardi dell'ente provinciale da parte degli esponenti del regime: da più parti, infatti, si fece strada l'idea di arrivare alla loro abolizione. I primi interventi normativi rifletterono questa ambiguità: nel 1923 venne eliminata la figura del Presidente del Consiglio Provinciale, mentre nel 1925 le funzioni furono leggermente ampliate. La riforma radicale che definì la sorte delle Province fu completata nel 1928<sup>17</sup> in allineamento alla disciplina podestarile dettata per i Comuni; i tre organi elettivi vennero aboliti e sostituiti da un preside, di nomina regia, affiancato da un vicepreside e da un ristretto organo collegiale, il Rettorato, tutti nominati dal Ministero dell'Interno. La legge distingueva chiaramente fra il ruolo del preside e quello del Rettorato: mentre il primo in qualità di capo della provincia esercitava le funzioni che prima svolgevano il presidente del consiglio provinciale e la deputazione provinciale, il Rettorato invece assumeva le funzioni del cessato consiglio provinciale<sup>18</sup>.

La creazione di 17 nuove Province (da 76 a 92) ad opera della riforma delle circoscrizioni del 1927 non deve essere interpretata in chiave di rafforzamento del livello provinciale, ma va motivata facendo riferimento direttamente alle parole di Mussolini<sup>19</sup>: risultava necessario ripartire in maniera migliore la popolazione e frenare l'esodo dalle campagne verso le grandi città, dando segno tangibile della presenza del potere centrale anche nelle periferie. La considerazione appena svolta, unita alla constatazione dell'aumento dei poteri del prefetto, rendeva evidente il fatto che durante il ventennio fascista la Provincia acquistò rilievo soltanto nella sua accezione di mera circoscrizione amministrativa statale<sup>20</sup>.

Tutti gli interventi legislativi in materia di enti locali vennero infine raccolti in modo organico all'interno del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, provvedimento che per alcuni aspetti rimase in vigore fino alla riforma del 1990; il decreto<sup>21</sup> disciplinava l'ente Provincia al titolo III del Capo I. Il titolo si apriva con la

---

<sup>17</sup> Legge 20 dicembre 1928 n.2962.

<sup>18</sup> Per un approfondimento si rinvia a A. POLSI, *Il profilo dei presidi e dei rettori durante il regime fascista*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>19</sup> Si fa riferimento al celebre "discorso dell'Ascensione" tenuto da Mussolini davanti alla Camera dei Deputati il 26 maggio 1927; questo discorso è riportato parzialmente in F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op. cit., pp.44,45,46.

<sup>20</sup> P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, op.cit., p.79

<sup>21</sup> Regio decreto 3 marzo 1934 n.383.

definizione di Provincia data dall'art.111 il quale sanciva che "la provincia è un corpo morale ed ha un'amministrazione propria, la cui sede è nel capoluogo". Gli articoli successivi disciplinavano gli organi e le relative competenze ad essi affidate, confermando largamente le disposizioni contenute nella legge n.2962 del 1928; ogni provincia quindi aveva un preside, un rettorato e un vicepresidente, scelto però fra gli stessi rettori, chiamato a sostituire il preside nei casi di assenza e di legittimo impedimento. La nomina e l'eventuale revoca di preside e vicepresidente erano disposte con decreto reale, quelle dei rettori invece con decreto del Ministero dell'Interno; in caso di scioglimento del rettorato per gravi ragioni di carattere amministrativo o di ordine pubblico, l'amministrazione provinciale sarebbe spettata ad un commissario straordinario che durava in carica al massimo per un anno. Per quanto concerne le funzioni attribuite all'ente provincia, il Testo Unico all'art.144 elencava dettagliatamente le spese obbligatorie che appartenevano ai seguenti ambiti: oneri patrimoniali, spese generali, sanità ed igiene, opere pubbliche, educazione nazionale, agricoltura e assistenza e beneficenza. Tutte le altre attribuzioni, non contemplate espressamente dal legislatore, erano considerate spese facoltative. Come è stato correttamente osservato anche dalla dottrina<sup>22</sup>, i compiti risultavano ancora abbastanza circoscritti e le attribuzioni più rilevanti rientravano sempre nel campo delle attività sociali. Infine, per quanto riguarda la vigilanza e la tutela governativa, disciplinate al capo III, il sistema continuava a prevedere una penetrante ingerenza dello Stato nelle attività poste in essere dall'amministrazione provinciale. Una relazione redatta dal Ministero per la Costituente nel 1946 riferì che esistevano circa 130 differenti tipi di controllo sia tipici sia atipici che gravavano pesantemente sulle amministrazioni locali.

Con l'allontanamento dal governo di Mussolini e la conseguente caduta del regime fascista, si aprì in Italia un periodo transitorio e di provvisorietà costituzionale durato fino al primo gennaio del 1948, giorno in cui entrò ufficialmente in vigore la Costituzione repubblicana<sup>23</sup>. In materia di legislazione delle autonomie locali, venne ripristinato l'assetto istituzionale risalente al T. U. del 1915 e cancellate le figure di presidi e rettori. Dal 1944 fino al 1951, anno in cui si svolsero le prime elezioni provinciali della Repubblica, il presidente e la Deputazione provinciale venivano nominati entrambi dal

---

<sup>22</sup> Si veda a tal proposito F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p.49.

<sup>23</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., pp.117-118.

prefetto previa designazione dei Comitati di liberazione nazionale; inoltre, nel 1946 il governo De Gasperi aveva provveduto a sostituire i prefetti “politici”, nominati dai CNL, con quelli di carriera al fine di garantire continuità.

La decisione per un ordinamento di carattere transitorio fu influenzata certamente dall’incertezza sulla definitiva sorte dell’ente Provincia<sup>24</sup>: bisognerà attendere il termine dei lavori dell’Assemblea costituente per sciogliere l’antico dilemma tra abolizione o mantenimento.

---

<sup>24</sup> Questa osservazione viene riportata sia in P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, op.cit., p.79 sia in F. BONINI, *Le Province della Repubblica: l’abolizione mancata*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.166:” In linea di principio però l’esistenza stessa delle province è apertamente messa in discussione”.

## 1.2 I lavori dell'Assemblea costituente

A seguito dell'istituzione ad opera del Governo Parri del Ministero per la Costituente, guidato da Pietro Nenni, con l'obiettivo di predisporre tutta la documentazione necessaria per lo studio della nuova Costituzione, vennero nominate dal Ministero tre commissioni di studio per approfondire rispettivamente: le questioni economiche, i problemi del lavoro e i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Quest'ultima commissione presieduta dal Prof. Ugo Forti si occupò anche delle autonomie locali, al cui studio si dedicò una specifica sottocommissione; al termine dei lavori, il 30 giugno 1946, la Commissione presentò all'Assemblea costituente una relazione finale composta da ben tre volumi. Per quanto qui più strettamente interessa, è utile evidenziare un passaggio del risultato del lavoro della II sottocommissione: "la sottocommissione a lieve maggioranza è favorevole all'istituzione dell'ente regione [...]. A grande maggioranza ritiene che, se formato l'ente regione, non potrebbe ulteriormente sussistere l'Ente provincia"<sup>25</sup>.

Come correttamente sostenuto dal professor Stelio Mangiameli, "l'intera vicenda dell'assetto territoriale delle autonomie nella Costituzione ha ruotato intorno al rapporto tra Provincia e Regione"<sup>26</sup>; la regione, infatti, non era stata concepita come una forma istituzionale concorrente dello Stato ma bensì veniva considerata a tutti gli effetti un ente locale, entrando così in competizione proprio con la provincia.

Il rapporto critico tra provincia e regione era stato inizialmente risolto in modo sfavorevole alla prima dal progetto di costituzione portato in Aula dalla Commissione dei 75, presieduta dall'On. Meuccio Ruini; è necessario ripercorrere i passaggi principali attraverso cui si giunse a quel parziale risultato.

La seconda sottocommissione dei 75, presieduta dall'On. Umberto Terracini, fu chiamata ad occuparsi dell'organizzazione costituzionale dello Stato e pertanto anche delle autonomie locali; la stessa si insediò il 26 luglio 1945 trattando preliminarmente la tematica dell'autonomia in modo generico. Nel corso della seduta del 1° agosto venne

---

<sup>25</sup> Ministero per la Costituente,

<sup>26</sup> S. MANGIAMELI, La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012.

creato un Comitato ristretto incaricato di redigere un testo provvisorio proprio in materia di autonomie locali.

La data del 13 novembre 1946 risulta importante perché in quella seduta l'On. Ambrosini, presidente del Comitato e relatore del progetto di legge, introdusse la discussione in seconda sottocommissione facendo notare che la questione provinciale, in un primo momento accantonata, venne decisa con un difficile compromesso:

solo dopo lunghissima discussione si decise di sopprimerla come ente autarchico, e di mantenerla come circoscrizione amministrativa<sup>27</sup>.

Nonostante l'accordo faticosamente raggiunto in seno al Comitato, dopo la relazione iniziale di Ambrosini si aprì un acceso dibattito nella sottocommissione.

Nella seduta del giorno successivo si alternarono numerosi interventi a favore o contro il mantenimento della provincia come ente autonomo. Tra i sostenitori dell'ente provinciale merita di essere menzionato l'On. Targetti, il quale considerava la provincia "un ente naturale"<sup>28</sup> ed era convinto che la sua conservazione avrebbe costituito un argine al possibile accentramento regionale. Al contrario l'On. Laconi, rispondendo al collega, convintamente affermava:

già oggi la provincia svolge funzioni assai limitate, e si può affermare che ben pochi si accorgono dell'esistenza di un ente autarchico territoriale chiamato Provincia. Non a torto si è detto che questa è una creazione artificiale, ed il fatto stesso che si sia affermata l'esigenza dell'ente regione esclude la necessità della provincia.<sup>29</sup>

Al termine del dibattito<sup>30</sup>, l'emendamento presentato dall'On. Bozzi ("Il territorio dello Stato è ripartito in Comuni, Province e Regioni") venne respinto. A seguito dell'approvazione dell'emendamento aggiuntivo messo ai voti dallo stesso presidente Terracini, venne approvato dalla seconda sottocommissione il seguente articolo:

---

<sup>27</sup> Cfr. Atti Parlamentari, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 13 novembre 1946.

<sup>28</sup> Ivi, 14 novembre 1946.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Per una completa ricostruzione si rinvia a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., pp. 55 e ss.

*Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni. La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale.*<sup>31</sup>

Successivamente il 31 gennaio 1947, nella seduta pomeridiana dell'adunanza plenaria della Commissione dei 75, il presidente Ruini pose in esame il testo dell'articolo approvato dalla sottocommissione competente. L'unico strenuo difensore delle ragioni della Provincia rimaneva l'On. Targetti<sup>32</sup>, il quale ripresentò l'emendamento Bozzi con lo scopo di conservare la Provincia non come era stato stabilito nel progetto, ma come ente autarchico: tale emendamento non venne approvato dalla Commissione. Al contrario risultò approvata una modifica del secondo comma proposta dal relatore Ambrosini che implicò l'approvazione definitiva della seguente formula:

*Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale e statale.*<sup>33</sup>

Ma a distanza di pochi mesi la prospettiva si era quasi completamente capovolta: quando la questione finalmente giunse all'esame dell'intera Assemblea costituente per la deliberazione conclusiva, emersero con solare evidenza le ragioni dei "provincialisti" e l'atteggiamento generale nei confronti dell'ente provinciale apparve largamente mutato<sup>34</sup>. I deputati della Costituente furono sempre meno attenti al dato tecnico e ai risultati degli studi svolti nelle Commissioni, ma sempre più preoccupati dai risvolti politici e dall'imminente confronto elettorale.

Il radicale cambiamento di prospettiva venne sottolineato non senza ironia dalla voce di Targetti, rimasto sempre coerente sulle proprie posizioni:

Noi abbiamo la fortuna di non trovare più oppositori alla conservazione della Provincia  
[...] Nella Commissione dei 75, alla povera Provincia fu celebrato un funerale, un funerale

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione dettagliata del dibattito si rimanda, oltre ai preziosi Atti Parlamentari, a F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla prima legislatura della Repubblica*, Roma, Fondazione Alcide De Gasperi, Rubbettino, 2010, p.105 e ss. e F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., pp.58-59

<sup>33</sup> Cfr. Atti Parlamentari, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 31 gennaio 1947

<sup>34</sup> A tal proposito si vedano le analisi di F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, op. cit., p.111 e P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, op.cit., p.80.

di terza classe. A seguire il mesto corteo mi trovai solo con i colleghi Fuschini e Bozzi [...] Se si fosse arrivati allora ad una decisione, la Provincia sarebbe stata senz'altro soppressa. Ora tutti la vogliono conservare! Oggi è avvenuta non una modificazione, ma una conversione della situazione. Ralleghiamoci del risultato felice ottenuto. Non indaghiamone le cause, anche per metterci al sicuro da qualsiasi tentazione di malignazioni politiche.<sup>35</sup>

Il dibattito in Assemblea ha permesso di comprendere le ragioni più profonde del cambiamento avvenuto: in modo particolare l'intervento del presidente Ruini fu emblematico in tal senso. Dopo aver ricordato l'argomento storico e messo in luce alcune ragioni più pratiche, Ruini concluse il suo intervento con un'importante affermazione:

Vi è infine un argomento di opportunità, del quale io personalmente sento il grande valore: se noi, per creare la Regione, distruggessimo la Provincia, susciteremo un ambiente di malcontenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la Regione. Quest'ente nuovo, che la maggioranza dell'Assemblea ha deciso di fondare, deve avere la maggior collaborazione possibile, anche di coloro che vedono nella Provincia il loro nido, la loro tradizione, il loro sentimento<sup>36</sup>.

In sede di dichiarazione di voto intervennero numerosi oratori in senso favorevole al mantenimento dell'ente provinciale, tra i quali emerse la posizione dell'On. Piccioni che spiegò le ragioni del "consenso non poco sofferto alla nuova decisione"<sup>37</sup> da parte della Democrazia Cristiana che egli rappresentava. Rimasero dunque isolate le rigorose posizioni degli onorevoli Lussu e De Vita, fermi sostenitori della necessaria soppressione della Provincia; mentre il primo continuò a sottolineare la nullità dell'organizzazione provinciale e di conseguenza la sua inutilità, il secondo si espresse in questi termini: "Credo che nessuno possa seriamente sostenere che la Provincia eserciti funzioni che non possono essere efficacemente esercitate o dal Comune o dalla Regione"<sup>38</sup>. L'esito del dibattito assembleare sembrava ormai scontato e l'Assemblea procedette alla votazione del testo così come riproposto dal Presidente della Commissione Ruini, con il primo

---

<sup>35</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 27 giugno 1947.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> F. BONINI, *Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata*, op.cit., p.173.

<sup>38</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 27 giugno 1947.

comma modificato ed il secondo comma necessariamente soppresso. Il definitivo art.107 del progetto, nella Costituzione art.114, fu il seguente:

*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.*

Dopo aver concluso la discussione ed effettuato la votazione, il presidente di turno Terracini propose di passare all'esame del successivo articolo 108; a tal riguardo, però, chiesero la parola sia l'On. Lussu che l'On. Carboni. Avendo l'Assemblea deciso di conservare la Provincia come ente autonomo, Carboni fece notare che, prima di passare ad esaminare gli articoli successivi riguardanti le Regioni, "sarebbe stato opportuno chiarire quali avrebbero dovuto essere le funzioni delle province"<sup>39</sup> e per questo motivo chiese alla Commissione di riferire all'Assemblea le sue proposte. Su richiesta del Terracini, l'On. Ruini prese la parola per esprimere il parere della Commissione che egli stesso presiedeva:

Comprendo la preoccupazione dell'onorevole Carboni. Ma cosa abbiamo fatto finora? Abbiamo stabilito di conservare l'ente Provincia come ente autonomo: questo è in sostanza il valore delle decisioni finora prese. Quali poi sieno le funzioni della Provincia nel riguardo della Regione, quali le attribuzioni reciproche, come siano istituiti i loro organi, sono tutte materie che verranno determinate, se e come si crederà opportuno, negli articoli seguenti<sup>40</sup>.

Il tema si riaffacciò nella seduta del 17 luglio, durante la quale si discusse l'art.120<sup>41</sup> del progetto come riformulato dal Comitato in seguito al precedente "salvataggio delle Province"<sup>42</sup>. Nell'articolato intervento dell'On. Micheli, uno tra i decani della Costituente, emerse con chiarezza la situazione in cui versava la Provincia:

---

<sup>39</sup> Così F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p.61

<sup>40</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 27 giugno 1947.

<sup>41</sup> «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano i compiti e le funzioni.

«Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

«La istituzione di nuove Province è stabilita con leggi della Repubblica, su iniziativa della Regione, sentite le popolazioni interessate.

«Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi Comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni».

<sup>42</sup> F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, op.cit., p.116.

Oggi è rimasta quella che è, e non si sa bene ancora quali altre facoltà e competenze ad essa si intende e si voglia aggiungere. Quindi è un ente a linee nuove da definire<sup>43</sup>.

Dopo essere stata “costituzionalizzata” dall’art.114, la Provincia venne definita “ente autonomo” dall’art.128 ma anche “circostrizione di decentramento statale e regionale” dal successivo art.129; per quanto riguarda le funzioni, spetterà alle future leggi ordinarie della Repubblica determinare quelle spettanti all’ente provinciale. In Assemblea costituente infatti, come sostenuto autorevolmente, “il discorso non era mai entrato nel vivo delle funzioni e dei compiti che avrebbero dovuto caratterizzare l’ente”<sup>44</sup>.

La questione dell’identità della Provincia all’interno del nuovo ordinamento statale ritornò per l’ultima volta durante la discussione delle disposizioni transitorie<sup>45</sup>. C’era la necessità di prevedere delle linee di indirizzo in attesa di una nuova legge comunale e provinciale che avesse disciplinato la materia in modo organico. La proposta del Comitato di redazione prevedeva che “restano alla Provincia le funzioni amministrative ad essa attribuite e quelle di cui la Regione le deleghi l’esercizio”<sup>46</sup>. I sostenitori della Provincia appoggiarono tutti un emendamento dell’On. Nobili Oro che prevedeva la ricostituzione dei consigli provinciali entro sei mesi dall’entrata in vigore della Costituzione; come era stato stabilito per la costituzione dei Consigli regionali, infatti, essi volevano una deliberazione assembleare anche riguardo quelli provinciali. In quel frangente, infatti, il confronto si basava sul bilanciamento tra “provincialisti” e “regionalisti”, dal momento che la formulazione dell’art.114 Cost. era molto generica e poteva prestarsi ad interpretazioni differenti. Alla fine, l’On. Targetti sbloccò la situazione trasformando l’emendamento in un ordine del giorno più generico del seguente tenore:

L’Assemblea fa voti che entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione le Province abbiano la loro amministrazione elettiva<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 17 luglio 1947, p.5877.

<sup>44</sup> La citazione è riportata da F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op.cit., p.62.

<sup>45</sup> Si fa riferimento in particolare alla seduta del 5 dicembre 1947.

<sup>46</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 5 dicembre 1947, p.2893.

<sup>47</sup> Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 5 dicembre 1947, p.2895.

Questa previsione, insieme alla disciplina delle competenze redatta dal Comitato, entrò a far parte dell'VIII disposizione transitoria e finale della Carta costituzionale.

La fretta con cui i padri costituenti conclusero i lavori determinò una soluzione soltanto apparente della questione Provincia, la quale restava di fatto ancora aperta nelle sue determinazioni istituzionali<sup>48</sup>: a ciò avrebbe dovuto rimediare la successiva legislazione repubblicana.

---

<sup>48</sup> In questo senso S. MANGIAMELI, La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), febbraio 2008 e F. BONINI, Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata, op.cit., p.175.

### 1.3 La legislazione repubblicana fino al 2000

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana in realtà non ha innovato in maniera evidente l'assetto degli enti locali, che rimaneva ancorato all'impianto della precedente legislazione di origine liberale e fascista. Certamente i padri costituenti avevano introdotto delle novità rilevanti tra le quali spiccava soprattutto il principio fondamentale contenuto nell'art.5<sup>49</sup>, ma la concreta attuazione veniva demandata alla successiva legislazione repubblicana. Tuttavia, nonostante il rapido sviluppo economico del Paese, come è stato correttamente scritto dal professor Mangiameli:

sono mancati del tutto gli interventi che dovevano incrementare il ruolo delle autonomie territoriali e gli organi dell'amministrazione periferica dello Stato, costruita in epoca statutaria e fascista, hanno visto aumentati i loro compiti, primo fra tutti il Prefetto, rappresentante del Governo nella Provincia<sup>50</sup>.

Per ciò che concerne direttamente le Province, esse tornarono ad essere regolate dal Testo Unico del 1934: la disciplina delle funzioni era rimasta inalterata, mentre il sistema di organizzazione si basava sulle disposizioni del Testo Unico del 1915 richiamate in vigore a seguito della caduta del regime fascista<sup>51</sup>. Inoltre, alcune leggi speciali riportarono in vigore il sistema elettorale utilizzato nel periodo prefascista e introdussero per la prima volta il suffragio femminile. Risultò così ristabilita la centralità dell'organo elettivo, il Consiglio provinciale, al quale spettava la scelta della Giunta e del vertice dell'esecutivo. Un primo disegno di legge finalizzato ad attuare l'VIII disposizione transitoria della Costituzione venne presentato dal ministro dell'Interno Scelba alla fine del 1948: al centro venivano poste le Deputazioni, con una composizione ristretta rispetto ai consigli, e la previsione di una loro elezione indiretta (per metà dai consiglieri regionali eletti nella provincia e per metà dai sindaci dei comuni della provincia stessa). Questo progetto venne

---

<sup>49</sup> “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

<sup>50</sup> La citazione è tratta da S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, op.cit.

<sup>51</sup> Si fa riferimento alla legge 9 giugno 1947 n.530 “Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale”.

ritirato dal Governo all'inizio del 1950 poiché la dichiarata volontà della maggioranza parlamentare era quella di mantenere in vita il Consiglio provinciale e di non rinunciare alla sua elezione diretta. Successivamente, vista la scadenza imminente dei consigli comunali eletti nel 1946, il ministro Scelba il 16 dicembre 1949 presentò due progetti di legge: uno era finalizzato a varare il nuovo sistema elettorale per le province, il secondo a modificare quello dei comuni. L'iter parlamentare per giungere all'approvazione delle *Norme per l'elezione dei Consigli provinciali* si rivelò lungo e travagliato<sup>52</sup>. La proposta originaria del governo venne rivista in due punti cruciali: in primo luogo si passò da un sistema proporzionale puro ad uno misto, uninominale maggioritario con recupero proporzionale; in secondo luogo, si decise di aumentare il numero dei consiglieri provinciali. A tal proposito questo fu il commento di Scelba alle modifiche apportate:

la Commissione non si è preoccupata in prima istanza della stabilità delle amministrazioni. È stata dominata da un'altra idea: quella di assicurare ai centri più importanti della provincia una rappresentanza in seno al consiglio provinciale<sup>53</sup>.

Tra le innovazioni più significative recepite nella legge del 1951 ci fu la trasformazione della deputazione, che in passato aveva sempre operato in modo collegiale, in giunta provinciale, il cui lavoro amministrativo veniva suddiviso per assessorati ed anche la soppressione definitiva del presidente del consiglio provinciale; dal punto di vista delle funzioni attribuite alle province, non vi furono modifiche alla legislazione precedente. Il 27 maggio e il 10 giugno 1951 si svolsero finalmente le prime elezioni della Repubblica per le Province e si aprì una nuova fase istituzionale, chiudendo così una prolungata parentesi antidemocratica iniziata nel 1928 con la riforma fascista dell'amministrazione provinciale. Nei primi anni della Repubblica si assistette a delle rivendicazioni singolari da parte del mondo politico: l'interesse principale sembrava non essere l'ampliamento delle funzioni di competenza provinciale ma piuttosto la creazione di nuovi centri di potere, come ben testimoniato dalle numerose proposte di istituire nuove province<sup>54</sup>. Questo legame problematico tra province e organizzazione politica è stato messo in luce

---

<sup>52</sup> Per una ricostruzione ampia e dettagliata dell'iter parlamentare della legge 8 marzo 1951 n.122 si veda B. TAVERNI, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica, 1951-1952*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>53</sup> La citazione è tratta da F. BONINI, *Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata*, op.cit., p.176.

<sup>54</sup> L'elenco di tutte le proposte legislative e delle relative discussioni parlamentari si trova in F. BONINI, *Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata*, op.cit., pp. 177 e ss.

dalla professoressa Fabrizzi, che ha dedicato una parte importante dei suoi studi alla questione provinciale, le cui parole meritano di essere qui riportate:

la situazione di stallo nella gestione degli enti locali risultò molto funzionale all'assetto partitico e alla gestione del potere da parte dei principali attori politici e allo stesso tempo la prevalenza dei partiti centrali anche a livello periferico non agevolò in alcun modo la riforma degli enti locali, in un circolo che certamente non era virtuoso<sup>55</sup>.

In questo particolare contesto istituzionale, la prima proposta organica di revisione della legge comunale e provinciale venne presentata dal già noto ministro Scelba alla fine del 1961, nel corso della III legislatura<sup>56</sup>. Il disegno di legge mirava soprattutto a definire in maniera più specifica le funzioni provinciali, abolendo la tradizionale distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, e ad attenuare l'ingerenza del governo centrale nei confronti dell'attività degli enti locali; prevedeva infine delle rilevanti modifiche all'organizzazione finanziaria e contabile degli enti stessi. Questo primo tentativo di riforma da parte del Governo non trovò però il necessario sostegno parlamentare e fallì. Il dibattito ritornò ad accendersi in seguito all'effettiva istituzione delle Regioni ordinarie<sup>57</sup>: in quella circostanza, infatti, riemersero molte delle questioni già affrontate nei lavori della Costituente che non erano mai state chiarite in maniera esaustiva. Tornò allora alla ribalta la tesi abolizionistica, sostenuta convintamente dal Partito Repubblicano Italiano e in primis dal segretario Ugo La Malfa: il 4 luglio 1977 alcuni deputati repubblicani giunsero a presentare alla Camera una proposta di legge costituzionale per la soppressione dell'ente autonomo territoriale Provincia. Anche se le intenzioni di riforma continuarono ad essere sostenute a parole da più fronti, nei fatti il dibattito non venne mai seriamente avviato.

Quando nel 1982 si insediò il secondo governo Spadolini e furono presentate le linee programmatiche in materia di riforme istituzionali, tra i dieci punti compariva anche un nuovo disegno di legge sulle autonomie locali: tuttavia ancora una volta il lavoro parlamentare non diede seguito alle dichiarazioni di programma. L'anno seguente la

---

<sup>55</sup> F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p. 68.

<sup>56</sup> Si fa riferimento per esattezza all'Atto Senato n.1868 recante "Riforma della legge comunale e provinciale".

<sup>57</sup> In questa direzione F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p. 70.

stessa situazione si verificò anche all'insediamento del primo governo Craxi; stavolta però Camera e Senato istituirono una commissione bicamerale, con il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative"<sup>58</sup>, presieduta dall'On. Aldo Bozzi. Tra gli ambiti di discussione erano previsti i problemi delle autonomie locali. I lavori della Commissione Bozzi, pur non portando a nessun intervento legislativo immediato, influenzarono il dibattito politico pubblico: gruppi politici di diversa estrazione, riprendendo alcune conclusioni formulate nel corso delle sedute, presentarono varie proposte di revisione costituzionale in Parlamento. Anche la carta stampata intervenne nel dibattito, ne è testimonianza il titolo del Corriere della Sera del 6 dicembre 1984: "Il tradimento delle autonomie locali. L'Italia è il Paese più accentrato del mondo occidentale. Comuni frammentati, Province inutili, Regioni deboli".

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali dettato dalla legge n.142 del 1990 entrò in vigore a ben 56 anni di distanza dal Testo Unico del 1934, dopo un percorso tortuoso e pieno di ostacoli. La disciplina non aveva carattere abrogativo e di radicale riforma della legislazione pregressa, quanto piuttosto un carattere correttivo e di riordino dell'intera materia<sup>59</sup>. La struttura del nuovo sistema comunale e provinciale si fondava su alcuni principi fondamentali: al comma 4 dell'art.2 veniva affermato che "I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica". Per la prima volta, poi, gli veniva attribuita l'autonomia statutaria cioè la facoltà di adottare il proprio statuto, il quale, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi<sup>60</sup>. Lo statuto doveva essere deliberato dai rispettivi consigli con la maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri. Questa era sicuramente la novità più importante in quanto permetteva di scalfire quel "dogma

---

<sup>58</sup> I testi delle mozioni istitutive si possono trovare in Atti parlamentari, Camera dei deputati, IX legislatura, Discussioni, Seduta del 3 ottobre 1983.

<sup>59</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit.

<sup>60</sup> Si veda l'art.4 della legge n.142 del 1990 rubricato "Statuti comunali e provinciali".

dell'uniformità, secondo cui la grande metropoli e il piccolo villaggio sono retti da un analogo schema giuridico"<sup>61</sup>, che aveva sempre caratterizzato la legislazione in materia di enti locali improntata sul modello sabauda. La legge prevedeva inderogabilmente che gli organi di governo fossero il Consiglio, l'organo elettivo con funzioni di indirizzo e controllo, la Giunta, l'organo esecutivo collegiale con competenza generale e residuale ed infine il Presidente della provincia, organo monocratico che rappresentava l'ente e presiedeva sia il Consiglio che la Giunta. Un altro interessante istituto, che la legge aveva previsto all'art.37, era la sfiducia costruttiva, sulla base della quale era possibile revocare la fiducia ad un'amministrazione soltanto con l'indicazione di una nuova linea politica. Passando invece all'ambito delle funzioni assegnate alla Provincia, oltre alla previsione di compiti di programmazione e pianificazione<sup>62</sup>, la legge elencava dei settori di materie entro i quali la gestione delle funzioni amministrative spettavano alla provincia:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Ai fini del nostro lavoro, è opportuno mettere in evidenza anche l'istituzione delle aree metropolitane al Capo VI della stessa legge; anche se all'epoca il governo non aveva

---

<sup>61</sup> La citazione è tratta da P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, op. cit., p.138.

<sup>62</sup> Il riferimento è all'art.15 della legge n.142 del 1990 rubricato "Compiti di programmazione".

sfruttato la delega legislativa per costituirle, il rapporto con la Provincia e le loro rispettive funzioni continuano ad alimentare il dibattito politico e dottrinale ancora oggi. L'entrata in vigore della legge 142/1990 non costituì un traguardo ma piuttosto un punto di partenza che aprì la strada alla presentazione di altri progetti di riforma, influenzati anche dall'eccezionale contesto nazionale ed internazionale<sup>63</sup>. Nel corso della X Legislatura, il Parlamento discusse un progetto di riforma costituzionale che prevedeva, per quanto afferisce alla nostra trattazione, una modifica dell'art.118; tuttavia la Camera non portò mai a termine il dibattito e non si arrivò quindi a nessun risultato concreto. A seguire durante l'XI Legislatura venne istituita una Commissione bicamerale per le riforme istituzionale, conosciuta con il nome di "Commissione De Mita-Iotti"; senza poter entrare nel merito dei contenuti per ragioni di sintesi, ci si limita a segnalare che, a causa della conclusione anticipata della legislatura, il Parlamento non giunse mai ad esaminare il testo licenziato dalla Commissione stessa<sup>64</sup>. Nonostante i ripetuti fallimenti a livello di riforma del testo costituzionale, nel 1993 il legislatore riuscì ad intervenire sulla disciplina delle elezioni locali, materia che era stata volutamente esclusa dal dibattito relativo alla legge 142/90<sup>65</sup>. La legge 25 marzo 1993 n.81 introdusse l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente di Provincia, recependo così l'urgente esigenza di avvicinare il governo locale alla popolazione attraverso la scelta dei propri rappresentanti all'interno degli enti territoriali. Per quanto concerne le elezioni provinciali, era proclamato Presidente il candidato che al primo turno avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi, oppure al ballottaggio il vincitore tra i due più votati al primo turno; inoltre veniva previsto un premio di maggioranza al gruppo di liste collegate al candidato vincitore, nell'ottica di garantire maggior stabilità al governo provinciale. Questa importante riforma elettorale, che è stata analizzata copiosamente dalla dottrina pubblicistica<sup>66</sup>, ha impattato in modo significativo sulla configurazione effettiva degli enti locali in Italia: è doveroso evidenziare che "il livello di politicizzazione e di personalizzazione del governo locale è molto aumentato ed anche la visibilità data ai vertici delle amministrazioni locali

---

<sup>63</sup> Per un'accurata analisi si rimanda a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p.77

<sup>64</sup> Si fa riferimento al disegno di legge costituzionale A.C. 3597, XI Legislatura.

<sup>65</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, op.cit.

<sup>66</sup> Tra la numerosa manualistica si segnalano in particolare F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021 e M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al TUEL del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, Art.55-69.

è significativamente cresciuta”<sup>67</sup>. Sono stati numerosi i casi di sindaci e presidenti provinciali che, grazie al consenso e all’esperienza ottenuti attraverso i loro incarichi, sono entrati nel panorama politico nazionale<sup>68</sup>. Anche nel corso della XII legislatura, il primo governo Berlusconi decise di istituire un comitato di studio, presieduto dal ministro Speroni, con il compito di elaborare proposte di riforma istituzionale. Ancora una volta però le vicende politiche influirono negativamente: a causa della caduta del governo, il progetto di revisione costituzionale redatto dal comitato Speroni non fu neppure presentato in Parlamento. I risultati del lavoro fornivano comunque delle preziose linee guida per lo sviluppo dell’organizzazione statale in senso maggiormente autonomistico, come avrebbe richiesto il principio fondamentale sancito all’art.5 della Costituzione; alcune tematiche, affrontate per la prima volta proprio dal comitato Speroni, vennero riprese negli anni seguenti<sup>69</sup>.

L’anno 1997 segnò una tappa determinante all’interno del percorso storico ed evolutivo dell’ente provinciale: proprio in quell’anno da un versante il legislatore ordinario procedette al riassetto delle competenze amministrative con le note leggi Bassanini, mentre dall’altro vennero riavviati ufficialmente i lavori di riforma costituzionale con l’istituzione della Commissione bicamerale D’Alema, già la terza della breve storia repubblicana. Questo doppio binario avrebbe dovuto condurre necessariamente ad un risultato coordinato, come emerge dai resoconti degli interventi in Commissione<sup>70</sup>. La legge Bassanini I<sup>71</sup>, in attuazione dell’affermato principio di sussidiarietà di derivazione comunitaria<sup>72</sup>, delegò il Governo a conferire a Regioni, Province e Comuni le funzioni

---

<sup>67</sup> La citazione diretta deriva da F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op.cit., p.82.

<sup>68</sup> Per approfondire l’interessante questione del legame imprescindibile tra politica e province si veda soprattutto il capitolo 3 di F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op.cit., pp. 103 e ss.

<sup>69</sup> Nella XII legislatura vennero presentati due proposte di legge, A.S. 1304 e A.S. 1403, con primo firmatario proprio l’On. Speroni.

<sup>70</sup> Gli atti parlamentari relativi ai lavori della Commissione bicamerale sono tutti consultabili all’interno della XIII legislatura del sito della Camera dei deputati.

<sup>71</sup> Si fa riferimento alla legge delega 15 marzo 1997, n.59 seguita da numerosi decreti legislativi di attuazione; si segnalano in modo particolare D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" e D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>72</sup> Convenzionalmente si afferma che la sussidiarietà è un principio di derivazione comunitaria (art.1 Trattato UE e art.5 Trattato CE), individuato come criterio di attribuzione e di esercizio del potere pubblico per l’attuazione delle politiche comunitarie. Per un approfondimento dettagliato sul principio di

amministrative in tutti gli ambiti residuali non espressamente di competenza statale. La legge Bassanini II<sup>73</sup>, modificando alcune disposizioni normative contenute nella legge n.142/1990, valorizzò il ruolo territoriale delle Province, “non solo come enti a fini generali e rappresentativi delle comunità sottostanti, ma anche come enti chiamati a svolgere un ruolo di snodo, verso i Comuni, da un lato, e verso le Regioni, dall’altro”<sup>74</sup>. La configurazione della Provincia come titolare di funzioni riguardanti l’area vasta è stata certificata dalla complessiva riforma Bassanini, che ha implicato il trasferimento di numerose funzioni statali e regionali e la conseguente crescita della spesa a livello provinciale. Devono essere sottolineati in questa sede anche i compiti di programmazione spettanti all’ente provinciale e soprattutto alcune funzioni assegnategli a supporto dei Comuni. Senza dubbio in quel periodo il ruolo della Provincia all’interno del sistema delle autonomie locali uscì molto rafforzato. Passando invece ai lavori della Commissione bicamerale D’Alema<sup>75</sup>, che iniziarono nel febbraio 1997, la “questione provinciale” venne trattata dal Comitato sulla forma di Stato; vennero presentate ben sette proposte emendative dell’art.114, ognuna delle quali prevedeva una posizione differente dell’ente provincia nel rinnovato assetto istituzionale. Nella seduta plenaria del 7 marzo 1997, tra le varie audizioni programmate ci fu anche quella dell’UPI, rappresentata dall’allora Presidente Marcello Panettoni, a cui fu chiesto di esprimere un parere in merito alle proposte di modifica costituzionale oggetto di approfondimento. È utile riportare alcuni interessanti passaggi del suo intervento:

Per quanto riguarda la riscrittura della parte seconda della Costituzione, nel momento in cui si riesamina la forma di Stato, siamo per una riarticolazione in termini federali della Repubblica italiana. [...] Riteniamo che senza dubbio l'articolo 114 della Costituzione possa essere integrato: ma confermando comuni e province - e regioni, naturalmente -, cioè il sistema delle autonomie, come elementi costitutivi della Repubblica. A tutti gli enti territoriali dovrebbe essere riconosciuta, a ciascuno per il proprio livello, una piena rappresentatività delle rispettive comunità. [...] Parlo di comuni e di province perché noi

---

sussidiarietà si segnala D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 55 e ss.

<sup>73</sup> Si fa riferimento alla legge 15 maggio 1997, n.127.

<sup>74</sup> Cit. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l’area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit.

<sup>75</sup> Per una ricostruzione completa dei lavori in tema di autonomie locali si veda E. ROTELLI, *Comuni, province, regioni e stato nella terza bicamerale*, in *Amministrare*, 1998, pp. 299 e ss.

siamo convinti dell'opportunità di mantenere il livello istituzionale della provincia. Non lo diciamo semplicemente per una impostazione di parte, di difesa istituzionale. È noto a noi tutti che di questo punto si è largamente discusso ed è stato preso in considerazione anche nelle proposte di legge all'esame di questa Commissione. Non si tratta di condurre una difesa d'ufficio nei confronti dell'istituzione che sono qui chiamato a rappresentare, ma di constatare - fra l'altro - che paesi europei di dimensione e di struttura sociale analoghe alla nostra (penso alla Francia ed alla Germania) prevedono nell'ordinamento un ente di livello istituzionale e di dimensioni territoriali legati a responsabilità, poteri, risorse reali, servizi che vanno oltre la dimensione comunale (qualunque essa sia: dal piccolo comune, per il quale il successivo livello amministrativo sarà più evidente e più incidente, alla grande città). [...] Naturalmente occorre differenziare le funzioni con chiarezza: tutti i servizi alla persona e quelli di ambito locale non possono che appartenere fondamentalmente alla dimensione comunale, mentre tutti i servizi di carattere territoriale (dai trasporti alla scuola, dalla protezione ambientale alla pianificazione territoriale, ai servizi di rete alle imprese e così via) non possono che far riferimento - a nostro avviso - alla dimensione provinciale<sup>76</sup>.

Al termine di un lungo iter di audizioni, discussioni ed emendamenti in Commissione, il progetto giunse all'esame del Parlamento: si trattava certamente del più elaborato e completo tra quelli considerati negli anni precedenti<sup>77</sup>. Il testo dell'art.55 del progetto di revisione, quello che avrebbe emendato l'art.114 della Costituzione, venne approvato dalla Camera nel febbraio del 1998; tuttavia qualche mese dopo, a causa di forti divergenze tra i partiti politici coinvolti, i lavori vennero definitivamente sospesi e ancora una volta il tentativo di riformare la Carta costituzionale cadde nel vuoto.

L'ultimo provvedimento degli anni 90 meritevole di menzione è la legge n.265 del 1999<sup>78</sup>, che accoglieva completamente il principio di sussidiarietà riconoscendo a Comuni e Province anche l'autonomia normativa, organizzativa, amministrativa ed impositiva<sup>79</sup>. È doveroso ricordare infine che all'art.31, norma di chiusura della legge, il legislatore stabiliva: *“Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, con decreto legislativo,*

---

<sup>76</sup> Cit. Atti Parlamentari, Camera-Senato, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, resoconto stenografico della seduta n.9, 7 marzo 1997.

<sup>77</sup> F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op.cit., p.95.

<sup>78</sup> Legge 3 agosto 1999, n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142” (c.d. legge Napolitano-Vigneri).

<sup>79</sup> Si veda l'art.2 della legge n.265/1999.

*un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative”.*

## 1.4 Dal TUEL alla riforma del Titolo V della Costituzione

A partire dal 1990, dunque, si susseguirono una serie di importanti riforme del legislatore ordinario in materia di enti locali, ponendo fine ad un lungo periodo di scarsa attenzione alla tematica delle autonomie e soprattutto di mancata attuazione del dettato costituzionale. Si avvertì quindi l'esigenza di porre ordine all'intera materia, raccogliendo in un unico provvedimento legislativo le diverse norme di riferimento vigenti: il risultato fu l'approvazione del Testo Unico degli Enti Locali, il decreto legislativo n.267 del 2000, con il quale si diede attuazione alla delega legislativa dell'anno precedente. Oltre a coordinare e riunire le disposizioni legislative vigenti, il TUEL stabilì il principio del divieto di deroga implicita precisando che *“le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”*. Con l'entrata in vigore di questo Testo Unico, si rimaneva comunque, come è ovvio, nell'ambito della normazione primaria; il lungo dibattito sulle riforme costituzionali, iniziato già nei primi anni repubblicani, non aveva ancora portato a risultati concreti. Ma qualcosa stava certamente cambiando: a livello nazionale si diffuse sempre di più la volontà di recuperare alcuni dei principi emersi nei lavori della Commissione D'Alema, mentre a livello internazionale si assistette all'adozione di norme costituzionali volte a modificare l'assetto territoriale dello Stato. La contestuale convergenza di questi elementi favorì la tanto attesa realizzazione della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta al termine della XIII legislatura nel 2001. Dal punto di vista dell'iter procedurale, si deve evidenziare che il Senato, nella seduta dell'8 marzo, approvò la Legge Costituzionale n.3/2001 con una maggioranza inferiore a quella qualificata dei due terzi; per questo motivo tale legge venne sottoposta il 7 ottobre a referendum confermativo, il primo referendum costituzionale della storia repubblicana, che si concluse con esito favorevole all'approvazione della riforma, la quale entrò poi in vigore il successivo mese di novembre. Il quadro normativo di riferimento mutò ulteriormente per effetto delle evoluzioni legislative apportate dalla legge costituzionale n.3 del 2001: in sostanza, la riforma ha confermato le linee fondamentali della struttura istituzionale della Costituzione del 1948, ma, citando le parole del professore e già ministro Franco Bassanini, *“ne ha integrato i principi ispiratori, ne ha reso più espliciti i valori fondanti,*

ne ha sviluppato alcune intuizioni”<sup>80</sup>. Al fine di analizzare in maniera dettagliata gli importanti principi introdotti nel testo costituzionale dalla riforma, pare necessario valutare, in un primo momento, la posizione di comuni e province come ambito locale, e solo successivamente considerare il peculiare ruolo della Provincia rispetto allo stesso Comune<sup>81</sup>. Con riferimento al primo profilo, le innovazioni più rilevanti introdotte dalla riforma del 2001 si identificano nel principio di equiordinazione fra lo Stato e le altre istituzioni territoriali (art. 114) e il principio di sussidiarietà (art. 118). L’art.114, con cui si apre il Titolo V della Costituzione, è stato riformulato in questo modo:

*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.*

*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*

Tralasciando il testo del terzo comma, è necessario sottolineare in primis la pari dignità istituzionale fra tutti i livelli di governo che costituiscono la Repubblica, che viene affermata dal comma 1; non a caso, in ossequio al fondamentale principio di sussidiarietà, è stato invertito l’ordine di elencazione degli enti costitutivi della Repubblica, partendo dal Comune in qualità di prima amministrazione di riferimento per il cittadino. A sua volta il comma 2 eleva a norma di rango costituzionale l’autonomia di Province e Comuni, attribuendo così fondamento costituzionale ad un’impostazione già presente all’interno del TUEL. Senza dubbio la rivoluzionaria disposizione dell’art.114 deve essere interpretata alla luce del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, nell’ottica però di un sistema fortemente policentrico che si fonda su meccanismi di coordinamento non più gerarchico ma basati invece sulle intese e la leale collaborazione. “La Repubblica, dunque, non si identifica con lo Stato”<sup>82</sup>. In questa direzione già nel 1954 il professor Carlo Esposito aveva identificato nell’unità e indivisibilità della Repubblica “non un principio direttivo positivo” ma “un limite al riconoscimento delle autonomie, che

---

<sup>80</sup> F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4/2010.

<sup>81</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l’area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit.

<sup>82</sup> Cit. F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4/2010.

costituiscono invece il principio positivo”, rilevando che “lo stesso decentramento vuole che lo Stato da meccanismo mosso dal centro si muti in organismo vivente, composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponde una molteplicità di vita e di centri di azione”<sup>83</sup>. Anche il novellato art.118 ha subito un’importante trasformazione ed è stato a sua volta riformulato dal legislatore costituzionale:

*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.*

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in base ai quali le funzioni amministrative vengono distribuite fra i diversi livelli di governo, già entrati nell’ordinamento grazie alle leggi Bassanini, sono stati costituzionalizzati; di conseguenza venivano definitivamente superati sia il principio di uniformità sia soprattutto quello del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative. Il principio di sussidiarietà verticale assumeva il ruolo di principio regolatore dell’intero sistema di riparto delle funzioni amministrative, che rimaneva aperto e dinamico dal punto di vista costituzionale. Un’altra importante innovazione prevista al comma 2 è stata la previsione costituzionale delle “funzioni proprie”, delle quali sono titolari Comuni e Province; si tratta di quelle funzioni che risultano imprescindibili per il corretto funzionamento dell’ente pubblico e che per tale ragione vengono assicurate agli enti locali dalla Costituzione. La nuova previsione costituzionale acquista così un significato prescrittivo nei confronti del legislatore

---

<sup>83</sup> Tutte le citazioni sono tratte da C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, p.69 e 83.

statale e regionale; in dottrina sono stati espressi orientamenti differenti riguardo il metodo per determinare le funzioni proprie, ma sembra essersi raggiunto un generale consenso sul fatto che “le funzioni proprie non sono rimesse al legislatore statale o a quello regionale e che eventuali leggi statali o regionali, che avessero la pretesa di definirle, avrebbero un carattere meramente ricognitivo e non costitutivo, per cui potrebbe darsi anche l’evenienza che una funzione sia propria di un ente locale, quand’anche la legge (statale o regionale) abbia ommesso di statuire in tal senso”<sup>84</sup>. Infine, il comma 4 ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>85</sup>, anch’esso già sancito a livello di legislazione ordinaria dall’art.4 della legge n.59/1997. Soltanto muovendo da queste premesse, appare possibile passare al secondo profilo e comprendere quindi il rinnovato ruolo delle province e la loro diversa collocazione rispetto ai comuni. Oltre all’intero complesso delle funzioni di area vasta disciplinate dalla pregressa legislazione<sup>86</sup>, il disegno costituzionale del 2001 ha rafforzato il ruolo sussidiario delle province rispetto ai comuni: pur essendo attribuita a quest’ultimi la competenza amministrativa generale, nei casi in cui non siano in condizione di svolgere in modo adeguato alcune funzioni oppure appaia necessario l’esercizio unitario delle medesime, vengono assicurate dalle province che agiscono come enti di prossimità. Si tratta di un ruolo che le Province svolgono da tempo in altri ordinamenti basati sulla collaborazione dei vari livelli di governo, al fine di garantire il principio democratico e limitare la proliferazione di quegli enti intermedi dove molto spesso si realizzano sprechi di risorse pubbliche<sup>87</sup>. Un altro dei punti principali della riforma in senso federalista del Titolo V è stato il riconoscimento costituzionale dell’autonomia finanziaria di entrata e di spesa anche a Comuni e Province, che aveva trovato una prima affermazione legislativa nell’art.3 del TUEL<sup>88</sup>. I principi del federalismo fiscale enunciati dal novellato art.119 prevedevano che per gli enti locali l’autonomia di spesa si fondasse sul criterio di finanziamento dei costi standard, mentre quella di entrata si

---

<sup>84</sup> Cit. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall’Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, op. cit.

<sup>85</sup> Per approfondire il tema della sussidiarietà e in modo particolare la distinzione tra verticale ed orizzontale, si rimanda alla nota 74.

<sup>86</sup> A tal riguardo è utile richiamare la disciplina sulle funzioni della provincia prevista all’art.19 del TUEL.

<sup>87</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall’Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, op. cit.

<sup>88</sup> Laddove si stabilisce che tali enti abbiano “autonomia impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica”.

concretizzasse in imposizioni locali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La persistente parziale inattuazione di tali previsioni costituisce un serio problema per tutto il sistema introdotto dalla legge costituzionale n.3/2001 poiché “i principi di equiordinazione e di sussidiarietà sono in effetti inscindibilmente connessi all’effettività dell’autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali”<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> La citazione è tratta da F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, op. cit., p.19.

## Capitolo 2

# **Il ridimensionamento delle autonomie locali negli anni della crisi e la riforma Delrio: il ripensamento organico del modello provinciale**

### 2.1 Il contesto di spending review e i primi tentativi di riforma

La prospettiva di attuazione del nuovo assetto costituzionale delle autonomie è stata travolta inesorabilmente dal neocentralismo della “legislazione emergenziale della XVI legislatura”<sup>90</sup>, il cui scopo fondamentale era quello del contenimento della spesa pubblica<sup>91</sup>. In questo frangente risulta necessario analizzare il contesto sociale, politico e soprattutto economico che ha influenzato l’approvazione delle turbolente misure legislative nel 2011 e 2012, le quali hanno messo in crisi il tradizionale assetto delle Province in Italia<sup>92</sup>. A partire dal 2007 i giornalisti Stella e Rizzo hanno pubblicato alcuni libri d’inchiesta<sup>93</sup> in cui denunciavano gli sprechi delle istituzioni pubbliche, arrivando a colpire anche le Province: attraverso una singolare ricostruzione, quantificarono in 15/17 miliardi di spesa pubblica il risparmio che si sarebbe ottenuto con la loro abolizione<sup>94</sup>. La Provincia, che fin dalla sua istituzione ha vissuto in una condizione contraddittoria tra polemiche e proposte di soppressione, divenne presto agli occhi dell’opinione pubblica un simbolo di spreco e inefficienza del quale si poteva fare tranquillamente a meno. L’avvento della crisi finanziaria globale non fece altro che aggravare la situazione

---

<sup>90</sup> L’espressione è di A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, in *osservatoriosullefonti.it*, n.3/2012.

<sup>91</sup> In questo senso si veda S. MANGIAMELI, *La Provincia, l’area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit.

<sup>92</sup> Cfr. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, Premessa.

<sup>93</sup> Si fa riferimento in modo particolare a G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007 e G.A. STELLA, S. RIZZO, *La deriva. Perché l’Italia rischia il naufragio*, Milano, Rizzoli, 2008.

<sup>94</sup> Così G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, op. cit., cap.17.

dell'attuale assetto delle autonomie locali, che “è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con decisioni di emergenza”<sup>95</sup>. Tuttavia, fino all'estate del 2011, “i sussulti abolizionistici avevano dimostrato scarsa incisività”<sup>96</sup>: la prima proposta in ordine di tempo, che era contenuta nella bozza della manovra finanziaria del 2010 da parte del governo, prevedeva di sopprimere le Province con un numero di abitanti inferiori ai 220 mila, eccetto quelle confinanti con Stati esteri e quelle delle Regioni a statuto speciale; alla fine il testo ufficiale del decreto non contemplò più alcuna previsione in merito<sup>97</sup>. Successivamente nel luglio 2011 la maggioranza parlamentare aveva respinto un disegno di legge costituzionale finalizzato anch'esso all'abolizione delle Province<sup>98</sup>. Lo scenario mutò radicalmente in seguito all'invio della nota “lettera confidenziale” al governo italiano dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della BCE il 5 agosto 2011<sup>99</sup>: tra le varie raccomandazioni per superare le difficoltà economiche vi era espressamente proclamata “l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)”. Da questo episodio, determinante anche per la caduta del governo Berlusconi e l'insediamento del governo Monti, prese il via la bolla dell'abolizione delle Province tra proposte di revisione costituzionale e di decreti-legge; come ha evidenziato efficacemente De Martin in un articolo, l'ente provinciale era diventato “bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, spesso superficiale (e alimentata da media per lo più disinformati), in nome di una supposta riduzione dei costi della politica”<sup>100</sup>. L'ossessione governativa per l'eliminazione del livello provinciale, che non sembra comunque giustificata dalla già citata lettera Trichet-Draghi<sup>101</sup>, si basava su una visione preminentemente tecnocratica legata alla sola esigenza di equilibrare i conti pubblici; “ciò che colpisce, in questa serie

---

<sup>95</sup> Cit. S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, n.17/2012, p.1.

<sup>96</sup> La citazione è tratta da C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, n.5/2019, p.9.

<sup>97</sup> Per una precisa ricostruzione della vicenda si veda F. FABRIZZI, *Soppressione di Province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in *federalismi.it*, n.11/2010.

<sup>98</sup> Si tratta di: XVI legislatura, A.C. n. 1990-1836-1989-2264-2579-A/R.

<sup>99</sup> La particolare vicenda è descritta, tra gli altri, da P. ANTONELLI, *La vera storia delle Province: quello che qualcuno sa e che qualcuno ignora di sapere*, in [www.provinceditalia.it](http://www.provinceditalia.it), 20 febbraio 2020.

<sup>100</sup> La citazione è tratta da G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2014, p.29.

<sup>101</sup> Per approfondire questa interessante posizione si rimanda a C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n.2/2013, p.383 e ss.

di interventi a ondate, è l'approccio squisitamente economico utilizzato dal legislatore, cui fa da *pendant* la totale assenza di un disegno organico di riforma istituzionale, la disattenzione alle tematiche sociali coinvolte dal riassetto istituzionale, l'indifferenza ai vincoli costituzionali"<sup>102</sup>. Delle varie proposte presentate, solo due decreti hanno raggiunto il traguardo della conversione in legge: il decreto-legge n.201/2011(c.d. Salva Italia) e il decreto-legge n.95/2012(c.d. spending review). Il primo dei due provvedimenti è stato caratterizzato dallo "svuotamento delle province sul piano funzionale e dall'annichilimento della loro natura di enti autonomi, rappresentativi degli interessi territoriali"<sup>103</sup>; sintetizzando le disposizioni contenute all'art.23<sup>104</sup>, la Provincia rimaneva titolare esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. L'eliminazione della giunta dagli organi di governo comportava che l'ente provinciale venisse amministrato dal consiglio, ridotto nel numero dei componenti e non più eletto direttamente, e dal presidente, scelto all'interno dello stesso consiglio. Infine, veniva disposto il trasferimento ai Comuni non solo delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province ma anche delle risorse umane, finanziarie e strumentali per poterle esercitare. Oltre ad essere stata subito accolta in maniera tanto critica dalla dottrina, contro la disciplina contenuta nell'art.23 del decreto "Salva Italia" ben otto Regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte. Questi fatti evidentemente hanno provocato un ripensamento sulle misure adottate da parte del governo, come ben testimonia il parziale cambio di rotta avvenuto con il successivo decreto-legge sulla spending review<sup>105</sup>. L'art.17 del d.l. n.95/2012 infatti, pur confermando le norme sugli organi di governo, restituiva alcune funzioni operative alle Province in qualità di enti con funzioni di area vasta<sup>106</sup> e in particolare avviava il riordino

---

<sup>102</sup> Questa osservazione è rinvenibile in G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2011, p.458.

<sup>103</sup> Cit. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit.

<sup>104</sup> Per un completo approfondimento si rimanda a F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto-legge 'Salva Italia'*, in federalismi.it, n.24/2011.

<sup>105</sup> In questo senso S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, op.cit., P. ANTONELLI, *La vera storia delle Province: quello che qualcuno sa e che qualcuno ignora di sapere*, op.cit., C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op.cit., p.367.

<sup>106</sup> Rif. a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse

delle loro circoscrizioni territoriali. La procedura di riordino era incentrata sul governo: in un primo momento dovevano essere fissati i criteri da una deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>107</sup>, mentre poi, fatti salvi eventuali interventi delle Regioni o degli enti locali, un atto legislativo di iniziativa governativa doveva provvedere al riordino<sup>108</sup>. Il provvedimento legislativo si è tradotto in un ulteriore decreto-legge<sup>109</sup>, il quale però, a causa delle dimissioni del governo Monti nel dicembre 2012, non è mai stato convertito in legge. Il processo riformatore è stato poi “congelato” con la legge di stabilità per il 2013<sup>110</sup>, la quale ha prorogato di un anno i termini principali previsti per il riordino.

Se la previsione del decreto “Salva Italia” aveva mutato radicalmente il modello di ente intermedio riconosciuto dalla Costituzione in una prospettiva chiaramente prodromica rispetto alla soppressione delle Province<sup>111</sup>, anche l’intervento di parziale ripristino ad opera del decreto “spending review” non appariva del tutto coerente con le disposizioni del novellato Titolo V. Come autorevolmente sostenuto da Deffenu infatti, “le ragioni per cui solo alcune funzioni amministrative sono state nuovamente attribuite alle Province appaiono il frutto di valutazioni slegate dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, gli unici parametri costituzionalmente ammissibili, ma appunto determinate da valutazioni contingenti e improvvisate”<sup>112</sup>. Questa valutazione critica è stata condivisa ed estesa da una parte della dottrina a tutta la legislazione emergenziale riguardo le autonomie locali che ha caratterizzato l’ultima parte della XVI legislatura<sup>113</sup>. L’approvazione dei già menzionati provvedimenti legislativi dimostrava un preoccupante

---

inerente; c) la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

<sup>107</sup> La deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 ha precisato che “*tutte le Province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di adozione della presente delibera sono oggetto di riordino sulla base dei seguenti requisiti minimi: a) dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati; b) popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti*”.

<sup>108</sup> Per una descrizione dettagliata della procedura prevista per la revisione delle circoscrizioni provinciali si veda soprattutto M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L’ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n.21/2013, p. 8 e ss.

<sup>109</sup> Si fa riferimento al d.l. 5 novembre 2012 n.188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*.

<sup>110</sup> Legge n.228 del 2012, art.1 comma 115.

<sup>111</sup> In questo senso C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op.cit., p.366

<sup>112</sup> Così A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, op.cit., p.13.

<sup>113</sup> A tal proposito si segnalano P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012 e G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, op.cit.

disorientamento rispetto al principio autonomistico, con una sostanziale rinuncia a dare finalmente attuazione ai principi costituzionali in materia di enti locali. In questo senso sembra emblematica la riflessione del professor De Martin che merita di essere riportata:

Sembra prevalere nettamente, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost., la cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, frutto di un approccio talora tecnocratico, talora semplicemente sovraordinato o comunque statocentrico, incompatibile con il principio autonomistico, che dovrebbe invece essere concretato – come già accennato – costruendo gli enti autonomi territoriali come partner nel sistema delle istituzioni repubblicane, e non come soggetti da controllare<sup>114</sup>.

Nel frattempo, il 3 luglio 2013, con una straordinaria tempistica, la Corte costituzionale comunicava la decisione di annullamento delle disposizioni relative alle Province: con la sentenza n.220/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dell'art.23 del d.l. n.201 del 2011 sia dell'art.17 del d.l. 95 del 2012, appuntando le sue censure quasi esclusivamente sulla violazione dell'art.77 Cost<sup>115</sup>. Prima di analizzare le principali argomentazioni svolte dalla Corte, è necessario sottolineare che soltanto due giorni dopo, il 5 luglio 2013, il nuovo governo Letta annunciava la contestuale adozione di un disegno di legge costituzionale per abolire le Province<sup>116</sup> e di un disegno di legge ordinaria per riformare il medesimo ente provinciale. Il secondo, però, sarebbe stato approvato in seguito al formale deposito della sentenza 220/2013 del giudice delle leggi<sup>117</sup>, che veniva eseguito il successivo 19 luglio 2013. La Corte costituzionale aveva esaminato prioritariamente la questione relativa all'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, che, come anticipato da ampia dottrina, costituiva il vizio più evidente di illegittimità costituzionale<sup>118</sup>. Il giudice costituzionale ha ben rilevato la contraddizione

---

<sup>114</sup> La citazione è riportata da G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, op.cit., p.31.

<sup>115</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.11.

<sup>116</sup> Ddl costituzionale del 5 luglio 2013 recante *Abolizione delle province (A.C. 1453)*.

<sup>117</sup> L. SALVIA, *Abolizione delle Province, il governo ci riprova per sostituirle con "collegi delle autonomie"*, in *Corriere della Sera*, 5 luglio 2013.

<sup>118</sup> Su cui, *ex multis*, si veda M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n.21/2013, R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012 e P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

tra la natura del decreto-legge e la disciplina ordinamentale contenuta nelle disposizioni normative impugnate in via principale:

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza»<sup>119</sup>.

Inoltre la Corte, dopo aver accertato “la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema”, ha avuto cura di soffermarsi, seppur incidentalmente, anche sulle altre questioni sollevate dalle Regioni; essa ha precisato infatti che le precedenti censure riferite al decreto-legge “non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”<sup>120</sup>. Pur rimanendo per ora senza risposta ufficiale molti degli interrogativi formulati in relazione al contenuto delle riforme<sup>121</sup>, questo passaggio della sentenza sembrava supportare la tesi che sminuiva i vincoli costituzionali in materia di Province<sup>122</sup>: per riformare l'ente provinciale era necessaria una legge ordinaria del Parlamento, per sopprimerla una legge costituzionale<sup>123</sup>. Prendendo spunto anche da questa sentenza, il Consiglio dei ministri ha

---

<sup>119</sup> Sentenza Corte Cost. n.220 del 2013, Considerato in diritto, p.12.1.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> In questo senso M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, n.5-6/2013.

<sup>122</sup> Cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op.cit., p.370.

<sup>123</sup> Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, p.114.

confermato il processo riformatore approvando in data 25 luglio 2013 uno schema di disegno di legge<sup>124</sup> che avrebbe poi seguito il percorso della legislazione ordinaria, in conformità alla pronuncia della Corte<sup>125</sup>; in questa sede è utile sottolineare che, nella relazione accompagnatoria del sopracitato ddl, la sentenza n.220/2013 veniva espressamente evocata<sup>126</sup>. Il contenuto di questa proposta di legge, che dopo l'approvazione passerà alla cronaca con il nome di "Riforma Delrio", verrà largamente approfondito nelle pagine seguenti.

Infine, come ulteriore conseguenza della decisione demolitoria della Corte costituzionale, oltre all'approvazione dei disegni di legge costituzionale ed ordinario, il Governo ha promulgato il decreto-legge n.93 del 2013<sup>127</sup> allo scopo di fare salvi gli effetti degli atti di scioglimento dei Consigli provinciali, gli atti di nomina dei commissari e gli effetti dei provvedimenti da questi prodotti<sup>128</sup>; la previsione è stata inserita in un testo che si occupava di tutt'altra materia. Il provvedimento legislativo sanava retroattivamente degli atti amministrativi nulli in quanto fondati su leggi dichiarate incostituzionali; come osservato dalla più attenta dottrina, la disposizione violava il giudicato costituzionale ed in particolare "l'incostituzionalità è determinata dalla novazione della fonte di validità

---

<sup>124</sup> Ddl del 26 luglio 2013 recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni (A.C. 1542)*

<sup>125</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.11.

<sup>126</sup> V. il punto 4 dell'Analisi tecnico-normativa: "il disegno legge interviene a seguito della recente sentenza della Corte nella quale la Consulta aveva statuito che ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava [...] in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza»; tanto più che «dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere –anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio –sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistemizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale».

<sup>127</sup> Decreto-legge 14 agosto 2013, n.93 recante *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*.

<sup>128</sup> Così S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, op.cit., p. 114.

dei provvedimenti citati, che si traduce, de facto, nel ripristino dell'efficacia della disposizione dichiarata incostituzionale<sup>129</sup>. La scelta dell'esecutivo di utilizzare ancora una volta la decretazione d'urgenza, ovvero lo stesso strumento già sanzionato severamente dalla Corte, testimoniava la superficialità usata nel disciplinare materie molto complesse, che necessiterebbero invece di interventi normativi ben più meditati ed organici<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> La citazione è tratta da M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, op.cit., p.23.

<sup>130</sup> *Ivi*, p.24.

## 2.2 Gli obiettivi essenziali della riforma Delrio

Dopo il fallimento dei tentativi di riforma attraverso la decretazione d'urgenza, con la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa aveva preso il via un lungo iter parlamentare all'esito del quale è stata approvata la legge 7 aprile 2014, n.56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*". La legge, che ha preso il nome dal ministro proponente Graziano Delrio, sembrava soddisfare principalmente lo scopo formale di recuperare le norme annullate dalla Corte Costituzionale per violazione dell'art.77 Cost, trasferendole all'interno di una cornice di legge ordinaria<sup>131</sup>; venivano riprese infatti molte soluzioni sul piano organizzativo e funzionale già introdotte dai decreti precedenti, anche se non mancavano degli elementi di novità rispetto al quadro ordinamentale anteriore alla sentenza n.220 del 2013. Oltre a rispondere alla sentenza appena citata, l'intervento normativo aveva come obiettivo immediato quello di evitare l'indizione delle elezioni per le province commissariate e per quelle i cui organi di governo sarebbero scaduti nel 2014<sup>132</sup>.

La scelta del Governo di procedere con il percorso della legislazione ordinaria, pur avendo la possibilità di utilizzare il meccanismo della delegazione legislativa, ha "parlamentarizzato" la riforma rendendola così permeabile alle mutazioni del contesto politico<sup>133</sup>; il testo finale, al quale veniva apposta la questione di fiducia, era il frutto del maxiemendamento presentato dal Governo al fine di risolvere un dibattito parlamentare molto articolato. "Proprio per l'apposizione della questione di fiducia, e per le connesse ragioni di ordine procedurale relative all'accorpamento delle disposizioni"<sup>134</sup>, si era pervenuto ad un testo formato da un solo articolo composto da ben 151 commi; questa struttura, oltre a non agevolare la lettura e la comprensione del disposto normativo, è sintomatica di una tecnica legislativa poco brillante. Si deve ricordare che, durante l'iter

---

<sup>131</sup> Cfr. F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta. La recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014, p.10.

<sup>132</sup> Questa considerazione si trova in F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p.59.

<sup>133</sup> Così A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014, p.39.

<sup>134</sup> La citazione è tratta da G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p.2.

legislativo, ed in particolare ad ottobre 2013, oltre quaranta professori ordinari di materie giuspubblicistiche avevano sottoscritto un appello critico-propositivo rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari di Camera e Senato dal titolo “*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*”<sup>135</sup>. L’appello, rimasto peraltro senza seguito, invitava i titolari del potere legislativo a tracciare “una linea di riforma delle autonomie locali condivisa ed efficace, con un approccio coerente e di sistema, senza strappi, senza operazioni di pura immagine, destinate a produrre danni profondi e duraturi sulla nostra democrazia locale”<sup>136</sup>. Gli esperti docenti avevano elencato, inoltre, una serie di misure ordinamentali sulle autonomie locali ritenute di carattere prioritario, che consistevano soprattutto nell’attuazione dei principi fondamentali riconosciuti dalla riforma costituzionale del 2001.

Prima di analizzare nei dettagli i contenuti della Legge Delrio che interessano le Province, è utile prendere in esame gli obiettivi essenziali che si proponeva questa importante riforma delle autonomie territoriali<sup>137</sup>. Va subito premesso che le innovazioni legislative erano per lo più espressamente apportate in attesa di eventuali e future riforme costituzionali<sup>138</sup>; la riforma non intendeva introdurre un assetto ordinamentale derogatorio rispetto a quello costituzionale vigente, ma intendeva invece “preparare il campo, e dunque favorire e promuovere l’avvento di riforme costituzionali prossime venture”<sup>139</sup>. Il profondo legame che univa la legge Delrio all’imminente riforma costituzionale era emerso in modo indiscutibile anche nella Relazione accompagnatoria al disegno di legge:

La premessa fondamentale che orienta tutto il disegno di legge, pur in ogni sua parte perfettamente coerente con il quadro costituzionale attuale e con gli insegnamenti della Corte costituzionale contenuti nella sentenza n. 220 del 2013, è di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei ministri del 5 luglio 2013. Tale testo reca il titolo di abolizione delle province e prevede

---

<sup>135</sup> Il testo dell’appello è stato pubblicato in calce a M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017 e G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Dopo anni di tentativi la legge n.56/2014 è riuscita a realizzare il primo complessivo riordino del governo dell’area vasta e del sistema degli enti locali in Italia dopo l’entrata in vigore del TUEL.

<sup>138</sup> Si vedano come esempio le previsioni del comma 5 e del comma 51, art.1 della legge n.56/2014.

<sup>139</sup> Cit. G.M. SALERNO, Introduzione, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p.4

che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, le modalità e le forme di esercizio delle loro funzioni siano individuate da parte dello Stato e delle regioni, sulla base di una legge dello Stato che definirà criteri e requisiti generali, ma che in realtà contiene al suo interno, nel modo stesso con il quale ridefinisce le città metropolitane, anche un chiaro progetto costituzionale<sup>140</sup>.

Annunciando in maniera innaturale la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione<sup>141</sup>, la legge Delrio conferiva così alla disciplina che introduceva “un carattere dichiaratamente transitorio”<sup>142</sup>; pertanto la medesima era destinata ad essere rivista qualora la riforma costituzionale fosse andata in porto. Per questi motivi si può ragionevolmente dubitare che questo provvedimento legislativo soddisfacesse quei requisiti che la Corte costituzionale riteneva componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali, ovvero sia “leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo”<sup>143</sup>.

Nelle intenzioni del legislatore, l’obiettivo della riforma era quello di migliorare l’assetto del vigente sistema costituzionale delle autonomie, sia semplificando la struttura istituzionale sia razionalizzando il riparto delle funzioni, con il fine principale di ridurre la spesa pubblica. Proprio in merito al proclamato contenimento dei costi sopportati dall’erario, si evidenziano i pareri espressi dalla Corte dei conti in sede di audizione davanti alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato. Secondo i magistrati contabili della Sezione Autonomie, “i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi”<sup>144</sup>.

La legge Delrio, dunque, perseguiva “tre obiettivi di grande rilievo ordinamentale nella fase attuale del sistema istituzionale italiano”<sup>145</sup>: la predisposizione di una nuova organizzazione delle Province, l’istituzione delle città metropolitane e la definizione di

---

<sup>140</sup> V. Relazione accompagnatoria, A.C. 1452 del 20 agosto 2013.

<sup>141</sup> Sul punto si veda anche M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n.5/2017.

<sup>142</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.14.

<sup>143</sup> Sentenza Corte Cost. n.220 del 2013, Considerato in diritto, p.12.1.

<sup>144</sup> Corte dei Conti, Audizione su A.S. 1212 davanti alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, 16 gennaio 2014. Vengono confermate le stesse valutazioni formulate nella precedente audizione presso la Camera dei deputati in data 6 novembre 2013.

<sup>145</sup> V. nota 148.

una nuova disciplina organica delle unioni e fusioni di comuni. A prescindere dalle opinioni sul contenuto, si trattava senza dubbio di una “grande riforma, la più rilevante e ampia mai fatta nel sistema degli enti territoriali locali dopo le leggi Rattazzi del 1859”<sup>146</sup>. Per quanto riguarda le Province, che venivano ufficialmente definite come “*enti territoriali di area vasta*”, la legge non prevedeva la loro soppressione e nemmeno la riduzione o l'accorpamento, ma le trasformava in enti c.d. “di secondo livello”: gli organi di governo, quindi, non venivano più eletti dai cittadini ma bensì dai sindaci e dai consiglieri comunali. Inoltre, veniva individuato un nucleo di funzioni fondamentali delle Province, ridotto rispetto all'attuale disciplina, e previsto un complesso procedimento per distribuire le altre funzioni non fondamentali da parte dello Stato e delle Regioni<sup>147</sup>. In controtendenza rispetto alle riforme del recente passato, la legge Delrio, come correttamente osservato dalla prof.ssa Benetazzo, aveva travolto due caratteristiche centrali della Provincia: “la legittimazione politica quale ente territoriale direttamente rappresentativo e la capacità di «attrazione» di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza”<sup>148</sup>. La vocazione della Provincia non era più quella di rappresentare l'identità politica della comunità territoriale di riferimento, ma soltanto quella di offrire un supporto e garantire un coordinamento ai Comuni compresi nella sua circoscrizione provinciale<sup>149</sup>.

Per quanto concerne le Città Metropolitane, queste venivano finalmente istituite, a seguito della loro prima disciplina legislativa nel 1990, e qualificate anch'esse come “*enti territoriali di area vasta*”; si presentavano come enti immediatamente sostitutivi delle corrispondenti Province, con delle funzioni aggiuntive e la possibilità di disporre di organi direttamente rappresentativi<sup>150</sup>. Il concetto di “*area vasta*” veniva ad acquistare sempre più una valenza ordinamentale, anche se il legislatore non ne aveva mai formulato

---

<sup>146</sup> La citazione è tratta da F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in Rivista A.I.C., n.3/2015, p.1.

<sup>147</sup> *Ivi*, p.6.

<sup>148</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.13.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> Per un approfondimento della questione si rinvia a G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014.

una definizione; la stessa doveva quindi essere ricavata in via interpretativa secondo criteri flessibili e variabili in relazione al contesto di riferimento<sup>151</sup>.

Per quanto riguarda i Comuni di minore dimensione, veniva incentivato l'obbligatorio esercizio associato delle funzioni mediante l'unione o la convenzione, semplificando le forme associative e valorizzando la loro dimensione politica. Inoltre, entrava in vigore una nuova disciplina delle fusioni, con la previsione di incentivi finanziari e di norme derogatorie più favorevoli per i comuni nati da fusione<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Cfr. F. MERLONI, *Le Province dopo la "Abolizione delle Province"*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014, p.72.

<sup>152</sup> Per un'analisi completa è possibile fare riferimento a A.M. POGGI, *Unioni e fusioni di Comuni*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

### 2.3 Gli organi e le funzioni fondamentali

Dopo aver fornito una scarna definizione delle province al comma 3<sup>153</sup>, la legge n.56 del 2014 disciplinava il nuovo ente provinciale nei commi da 51 a 100 dell'unico articolo che componeva la legge stessa; in questi commi, infatti, era contenuta la novellata normativa in materia di organi e funzioni, che sarà oggetto di ampio approfondimento nelle pagine seguenti. Si trattava infatti dei due elementi fondamentali per comprendere quale ruolo era stato assegnato dal legislatore alla Provincia nell'assetto delle autonomie locali.

Sul primo versante degli organi di governo, è doveroso evidenziare che costituiva la parte su cui la riforma aveva maggiormente inciso, seppur in continuità con gli interventi normativi che erano stati approvati dai governi precedenti<sup>154</sup>. La disciplina del comma 54 stabiliva che:

*Sono organi delle province di cui ai commi da 51 a 53:*

- a) il presidente della provincia;*
- b) il consiglio provinciale;*
- c) l'assemblea dei sindaci.*

Prima di analizzare le peculiarità di ciascun organo provinciale, si sottolineano alcuni significativi elementi che invece si differenziavano rispetto all'assetto costruito precedentemente: in primo luogo il presidente della provincia non veniva più eletto dal consiglio, ma anch'esso dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio. "L'organo monocratico e quello assembleare godono pertanto della medesima legittimazione, ma si differenziano sul piano della durata"<sup>155</sup>; mentre il presidente durava in carica quattro anni, il consiglio si rinnovava ogni due anni. In secondo luogo, la legge Delrio, pur

---

<sup>153</sup>“Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97”.

<sup>154</sup> In questo senso F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p.65; si fa riferimento in particolare alla disciplina dell'art.23 del decreto-legge n.201/2011 “Salva Italia”.

<sup>155</sup> Cit. M. DI FOLCO, *La nuova organizzazione della Provincia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014, p.183.

confermando l'eliminazione delle giunte, prevedeva la facoltà per il presidente di assegnare deleghe sia ad un vicepresidente, da lui stesso nominato tra i consiglieri, sia agli stessi consiglieri provinciali<sup>156</sup>; si trattava di una previsione certamente compensativa dell'abolizione della giunta, finalizzata a garantire una gestione migliore delle funzioni di area vasta attribuite al livello provinciale. In terzo luogo, l'apparato provinciale veniva ad arricchirsi di un nuovo organo, l'assemblea dei sindaci, che, a norma del comma 56, "è costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia"; senza dubbio la presenza di questa assemblea accentuava il ruolo della provincia come sede di raccordo e di coordinamento dell'azione dei comuni compresi all'interno del proprio territorio<sup>157</sup>. Per quanto concerne le competenze attribuite a ciascuno degli organi, è necessario riportare interamente la formulazione del comma 55:

*Il presidente della provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del presidente della provincia il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei sindaci. A seguito del parere espresso dall'assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente. L'assemblea dei sindaci ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. L'assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.*

Il presidente e il consiglio provinciale venivano entrambi eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia; sul fronte dell'elettorato passivo, la legge stabiliva che solo i sindaci con ancora almeno 18 mesi di mandato alla data delle elezioni potevano essere eleggibili alla carica di presidente, mentre non era previsto

---

<sup>156</sup> V. comma 66, art.1 della legge n.56/2014

<sup>157</sup> Così M. DI FOLCO, *La nuova organizzazione della Provincia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014*, n.56, op.cit., p.184.

nessun orizzonte temporale per i sindaci e consiglieri comunali in carica candidati a consiglieri provinciali. Tuttavia, entrambi i mandati cessavano nel caso di decadenza dalla carica di sindaco o di consigliere comunale<sup>158</sup>. Queste previsioni normative comportavano come naturale conseguenza una scarsa continuità amministrativa, tenuto conto dei continui cambiamenti dovuti sia alle elezioni provinciali (ogni due ed ogni quattro anni) sia a quelle dei singoli comuni appartenenti al territorio provinciale. La legge Delrio infine dettava una disciplina molto specifica del meccanismo dell'elezione indiretta, introducendo un importante elemento di novità come il voto ponderato<sup>159</sup>. Il voto dei sindaci e consiglieri comunali in carica aventi diritto era rapportato in base alla densità demografica dei comuni di appartenenza che venivano suddivisi a tal fine in nove fasce. Veniva così superato il sistema elettorale fondato sui collegi uninominali territoriali, con la contestuale introduzione di un collegio unico provinciale all'interno del quale potevano concorrere più liste ciascuna collegata ad un candidato alla carica di presidente della provincia. Sulla base della ponderazione sopracitata, “è eletto presidente della provincia il candidato che consegue il maggior numero di voti”<sup>160</sup> e consiglieri provinciali coloro che ottengono il maggior numero di preferenze personali (ogni elettore può esprimere al massimo un voto di preferenza tra i vari candidati alla carica di consigliere provinciale). In linea con l'impostazione di fondo che ha caratterizzato fin dall'inizio il processo riformatore<sup>161</sup>, il comma 84, chiudendo l'estesa parte della legge dedicata agli organi delle province, statuiva che “*gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito*”. Nel complesso, dunque, al netto di ogni considerazione di merito che verrà fatta successivamente<sup>162</sup>, sembrava emergere il quadro di una Provincia senza “anima costituzionale”<sup>163</sup>, che perdeva la sua autonomia identitaria per trasformarsi nel modello di “casa dei comuni”; l'intero impianto legislativo ha voluto valorizzare fortemente il ruolo dei sindaci, ponendo al centro del sistema delle autonomie locali l'ente

---

<sup>158</sup> V. commi 65 e 69 della legge n.56/2014.

<sup>159</sup> Per un'analisi dettagliata si rinvia a G. PALOMBELLI, *Organi di governo delle province e sistema di elezione*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, op.cit., p.195 e ss.

<sup>160</sup> V. comma 64, art.1 della legge n.56/2014.

<sup>161</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op.cit., p.68.

<sup>162</sup> Si fa riferimento al sotto-capitolo 2.4.

<sup>163</sup> Cit. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, op.cit., p.1.

comunale. Dopo aver affrontato il tema degli organi e delle modalità per la loro elezione, rimane da analizzare la questione, strettamente collegata, delle funzioni assegnate all'ente provinciale. Infatti, in linea di principio l'elezione indiretta non rappresenta di per sé una soluzione incompatibile con il dettato costituzionale<sup>164</sup>, ma è di solare evidenza, tuttavia, che “il modello elettivo di secondo grado non si presta, invece, per il caso che si intenda riconoscere a province o città metropolitane ampie e importanti funzioni fondamentali di area vasta o metropolitana”<sup>165</sup>. Secondo chi sostiene questa tesi, quindi, in presenza di funzioni numerose e rilevanti, si dovrebbe prevedere l'elezione diretta degli organi in funzione di controllo democratico della cittadinanza sull'esercizio delle funzioni stesse<sup>166</sup>. Allo scopo di verificare la rispondenza della disciplina della legge Delrio a questo assunto, è doveroso riportare integralmente il testo del comma 85:

*Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:*

*a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*

*b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*

*c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*

*d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*

*e) gestione dell'edilizia scolastica;*

*f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

Il successivo comma 86 disciplina delle ulteriori funzioni fondamentali che esercitano soltanto le Province “montane”, definite al comma 3. A queste funzioni, si aggiungono

---

<sup>164</sup> In questo senso B. CARAVITA, F. FABRIZZI, Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine, in *federalismi.it*, n. 2/2012.

<sup>165</sup> La citazione è tratta da A. FERRARA, Una pericolosa rottamazione istituzionale, in *federalismi.it*, n.1/2014.

<sup>166</sup> Cfr. F. FABRIZZI, Le Province, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio, op.cit., p.69.

quelle che le province potranno esercitare, d'intesa con i comuni, in materia di "predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive"<sup>167</sup>. Prescindendo dalle disquisizioni dottrinali sulla definizione delle funzioni fondamentali<sup>168</sup>, il criterio utilizzato dal legislatore del 2014 per individuarle era quello di assegnare alla Provincia in via transitoria, nell'attesa della riforma costituzionale, le funzioni di area vasta<sup>169</sup>; in concreto le singole funzioni non sono state selezionate confermando il "dato storico", ovvero quelle configurate dall'articolo 19 del TUEL, ma adottando un parametro più restrittivo rispetto a quella disciplina<sup>170</sup>. La scelta di questo "criterio restrittivo" aveva suscitato alcune critiche in dottrina: mentre qualcuno ha sottolineato l'opportunità di individuarle coerentemente con la definizione dei fabbisogni standard presenti nella legge di delegazione n.42/2009<sup>171</sup>, altri hanno ritenuto illogica e poco efficiente l'esclusione di alcune materie di competenza provinciale dalle funzioni fondamentali e il conseguente loro smistamento verso i livelli di governo inferiori o superiori<sup>172</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni provinciali riconosciute dalla legge come non fondamentali, la disposizione cardine era dettata dal comma 89, del quale si riporta la parte iniziale:

*Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché' al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante*

---

<sup>167</sup> V. comma 88, art.1 della legge n.56/2014

<sup>168</sup> Per un inquadramento generale, si rinvia a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, p.164-168.

<sup>169</sup> In questo senso si veda M. FALCONE, *Le nuove funzioni fondamentali delle province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e attuazione concreta?* in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014*, n.56, op.cit., p.206.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> Così D. TRABUCCO, *Le Province nel disegno di legge A.C. n.1542-B*, in *federalismi.it*, n.7/2014.

<sup>172</sup> Si veda il testo dell'audizione dell'UPI davanti alla Commissione Affari Costituzionali del Senato svoltasi il 14 gennaio 2014; il testo è reperibile nel sito web [www.upinet.it](http://www.upinet.it).

*intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.*

Questa disposizione ha trovato attuazione nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e trasfuso nel successivo D.P.C.M. del 26 settembre, nel quale si era concordato in particolare di rimettere a ciascuna Regione "la scelta ultima su quali funzioni fosse opportuno trasferire e quali mantenere in capo alle Province; e, rispetto alle prime, su quali trasferire alla Regione, e quali ai Comuni e alle loro forme associative"<sup>173</sup>. Era stata confermata dunque la corretta interpretazione del comma in questione fornita dalla dottrina: non sussisteva un obbligo di riallocazione ma piuttosto una facoltà di assegnare le funzioni "non fondamentali" alla dimensione territoriale ottimale, che poteva rimanere la Provincia stessa in qualità di ente destinatario del conferimento<sup>174</sup>. Questa circostanza permetteva di spiegare l'eterogeneità delle soluzioni adottate in concreto dalle singole Regioni: alcune sceglievano di confermare in blocco le funzioni già esercitate dalle Province, altre all'opposto optavano per una totale ricentralizzazione regionale delle stesse ed altre ancora seguivano una via intermedia, suddividendo le competenze tra il livello provinciale e quello regionale<sup>175</sup>.

In stretto collegamento con il procedimento di riordino e ridefinizione delle funzioni provinciali, il legislatore statale ha disposto una importante riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione dell'ente provinciale. Dal lato del personale, attraverso numerose procedure di mobilità molti dipendenti avevano preso servizio in altre pubbliche amministrazioni, soprattutto presso le Regioni; dal lato dei finanziamenti invece, in difformità da quanto previsto dal comma 92 della legge Delrio<sup>176</sup>, venivano previsti dei tagli lineari in progressivo aumento nell'arco temporale 2015/2017, a cominciare da un miliardo di euro per il primo anno<sup>177</sup>. La somma di questi interventi legislativi aveva messo in ginocchio la reale operatività delle Province a tal punto che le

---

<sup>173</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.20.

<sup>174</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid rassegna*, n.11/2014.

<sup>175</sup> Per una completa disamina delle soluzioni adottate dalle Regioni si rimanda a C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.21 e ss.

<sup>176</sup> Il comma 97 prevedeva una correlazione tra risorse finanziarie e funzioni attribuite: "sono considerate le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni attribuite".

<sup>177</sup> La previsione è contenuta nella legge 23 dicembre 2014, n.190 cioè la legge di stabilità 2015.

stesse, non essendo più in grado di garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali, avevano rivolto un appello al governo per sollecitare lo stanziamento delle risorse necessarie<sup>178</sup>.

Per concludere l'analisi della nuova disciplina delle funzioni provinciali, merita un accenno l'interessante disposizione contenuta nel comma 90, nella quale si potevano intravedere potenzialità di ampliamento delle funzioni per l'ente provinciale. Infatti nel caso specifico in cui *“disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale”*, la legge prevedeva la riconduzione in capo alle Province di tali funzioni e la contestuale soppressione degli enti o delle agenzie che le esercitavano. La legge stabiliva anche delle misure premiali *“per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie”*, al fine di incentivare questo processo di semplificazione e conseguente risparmio di spesa<sup>179</sup>. È evidente quindi l'importanza di una disposizione di questo tipo, che mirava ad una riduzione della spesa pubblica attraverso la razionalizzazione e l'efficientamento delle funzioni; in questo passaggio il legislatore sembrava cogliere in pieno una delle illuminanti osservazioni fatte dalla Corte dei conti in audizione alla Camera dei deputati<sup>180</sup>:

il riordino efficace del sistema delle autonomie territoriali- (...) - è fortemente condizionato dall'attuazione delle disposizioni sulla razionalizzazione del fenomeno degli organismi partecipati, da tempo oggetto di molteplici interventi normativi sotto il profilo sia della tutela della concorrenza sia del contenimento dei costi connessi alla esternalizzazione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. Si tratta di disposizioni non omogenee, talora risalenti nel tempo e, comunque, adottate in mancanza di un disegno coerente, la cui attuazione ha largamente impegnato la giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo.

---

<sup>178</sup> V. documento UPI per audizione in commissione bilancio relativamente al decreto-legge n.50/2017 rinvenibile nel sito web [www.provinceditalia.it](http://www.provinceditalia.it).

<sup>179</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op.cit., p.71.

<sup>180</sup> Corte dei conti, Audizione sul d.d.l. 1524, 6 novembre 2013 consultabile nel sito web [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Questa impostazione certamente virtuosa si collocava però all'interno di un quadro complessivo poco favorevole: la naturale debolezza della nuova forma di governo provinciale e soprattutto la verosimile ipotesi di revisione costituzionale si configuravano come “due spade di Damocle”.<sup>181</sup>

L'entrata in vigore di questa riforma e la sua prima attuazione hanno acceso un intenso dibattito a livello politico e soprattutto dottrinale, “con esperti e studiosi che, con i loro contributi scritti e anche con le loro prese di posizione critiche, hanno molto contribuito alla riflessione collettiva”<sup>182</sup>; partendo proprio da queste riflessioni della dottrina, nel seguito della trattazione si tenterà, nella maniera più obiettiva possibile, di mettere in luce gli aspetti positivi e le criticità del disegno riformatore in materia di Province.

---

<sup>181</sup> Cit. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op.cit., p.88.

<sup>182</sup> La citazione è tratta da F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n.19/2013.

## 2.4 I punti di forza e le criticità della nuova Provincia

L'entrata in vigore della “grande riforma in un cantiere aperto”<sup>183</sup>, utilizzando l'espressione del Professor Pizzetti, consigliere giuridico del ministro Delrio, ha diviso in modo netto la dottrina: già nel corso dell'iter legislativo ma anche nelle prime fasi della sua attuazione si sono contrapposti pareri e valutazioni di tenore molto diverso sul merito della legge. Il caso più emblematico è sicuramente quello del già citato appello critico sottoscritto da 44 giuristi *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*<sup>184</sup>, al quale hanno replicato attraverso numerosi pareri di segno opposto altri illustri docenti che non si riconoscevano nel contenuto del documento in questione<sup>185</sup>. In via preliminare si deve ricordare che la legge n.56/2014 si poneva dichiaratamente come “disciplina-ponte” rispetto al progetto di riforma costituzionale, “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda”; l'attuazione della legge Delrio e la riforma costituzionale andavano di pari passo e pertanto vanno letti insieme anche per comprendere l'assetto complessivo voluto e ideato dal legislatore<sup>186</sup>. “Il nuovo sistema territoriale, anticipato dalla legge Delrio e da completarsi dunque attraverso la riforma costituzionale, avrebbe dovuto coincidere con una “Repubblica delle autonomie” fondata su due soli livelli di governo di diretta rappresentanza delle rispettive comunità (Regioni e Comuni)”<sup>187</sup>; il disegno quindi era parzialmente ispirato ad una sorta di recupero dello “spirito” del sistema delle autonomie locali del primo testo costituzionale: da un lato si prevedeva il ridimensionamento del potere legislativo attribuito alle Regioni, dall'altro la contestuale eliminazione del livello di governo provinciale. In quest'ottica, la riforma federalista del Titolo V aveva rappresentato una decisa inversione di marcia che “la riforma costituzionale del 2016 intendeva, nel suo impianto complessivo, correggere,

---

<sup>183</sup> F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, op.cit.

<sup>184</sup> Si rinvia alla nota 143.

<sup>185</sup> I pareri sono stati allegati da F. PIZZETTI nella sua nota del 29 ottobre 2013 “Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542” indirizzata all'onorevole Ministro Delrio. Il documento è rinvenibile nel sito web [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).

<sup>186</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *Le Regioni e la sostenibilità costituzionale del loro ruolo tra mancata riforma e legge Delrio*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

<sup>187</sup> La citazione è tratta da M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.7/2019, p.5.

trovando un diverso equilibrio tra centro e periferia rispetto a quello scaturito dalla riforma del 2001 e ridisegnando il circuito Stato-regioni-enti locali”<sup>188</sup>. Partendo dal tema degli organi di governo, con l’innovativa disciplina la legge Delrio ha voluto introdurre “forme nuove di rappresentanza, che tendono a valorizzare e responsabilizzare chi governa le comunità territoriali”<sup>189</sup>; si trattava senza dubbio di un nuovo e interessante modello di democrazia che, mettendo al centro gli amministratori locali in qualità di rappresentanti delle rispettive comunità di riferimento, non avrebbe indebolito la rappresentanza democratica dei cittadini assicurando allo stesso tempo un governo efficace dei territori. L’impianto della riforma, infatti, era saldamente fondato sulla convinzione che “ciò che rafforza la democrazia e dà concretezza all’esercizio della sovranità popolare non sia la molteplicità di livelli territoriali governata da eletti del popolo né il moltiplicarsi della classe politica elettiva, che anzi, come l’esperienza di questi anni in tutti i Paesi a noi comparabili, tende piuttosto a indebolire il rapporto tra cittadini e istituzioni. Sia, invece, la capacità delle istituzioni a base territoriale di secondo livello o di area vasta di dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità e dei diversi territori che ne fanno parte”<sup>190</sup>. Partendo comunque dal presupposto che “il legame tra l’organizzazione di governo dell’ente locale e la collettività insediata nel territorio costituisce un elemento fondante del concetto autonomia territoriale”<sup>191</sup>, questo legame non implicava necessariamente l’elezione diretta degli organi provinciali: il principio di differenziazione infatti, che è stato solennemente affermato dalla riforma del Titolo V del 2001, non riguardava soltanto le funzioni ma anche “la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”<sup>192</sup>. Coglieva dunque nel segno chi evidenziava come la ricchezza, nelle odierne democrazie, di regole e procedure diverse da quelle dell’elezione diretta sia ben lungi dal violare, o anche solo dal ridimensionare, il principio democratico<sup>193</sup>. La legittimità dell’ente provinciale con rappresentanza di

---

<sup>188</sup> Cit. F. FABRIZZI, *Le Regioni e la sostenibilità costituzionale del loro ruolo tra mancata riforma e legge Delrio*, op.cit., p.130.

<sup>189</sup> Cit. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista A.I.C.*, n.3/2015, p.2.

<sup>190</sup> *Ivi*, p.3.

<sup>191</sup> Cit. L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n.5-6/2012.

<sup>192</sup> In questo senso, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 27 ottobre 2013, p.2.

<sup>193</sup> V. P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Rassegna Astrid*, n.19/2013.

secondo livello poteva desumersi anche da una considerazione di carattere storico, in quanto “il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali non era presente ai costituenti del 1947”<sup>194</sup> e non sembrava comunque scolpito in maniera indelebile nella Costituzione<sup>195</sup>; né l’art.5 né il novellato art.114 Cost. presuppongono che gli enti costitutivi della Repubblica debbano avere il medesimo ordinamento. A seguito della nuova formulazione dell’art.114 approvata nel 2001, “la lettura più corretta di tale disposizione non è quella di stabilire una equiordinazione tra gli enti in essa menzionati (in tal senso esplicitamente la sentenza 274/2003 della Corte costituzionale), ma di costituire una ricognizione dell’articolazione della Repubblica e di garantire gli enti in essa indicati da una soppressione mediante legge ordinaria”<sup>196</sup>. L’introduzione dell’elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale, insieme all’eliminazione della giunta e alla nuova previsione dell’assemblea dei sindaci, palesavano l’intenzione di “riconoscere centralità alla volontà politica dei Comuni ricompresi nel territorio provinciale”<sup>197</sup> coerentemente con l’ambiziosa visione del sistema territoriale italiano che caratterizzava la riforma Delrio. In conclusione, dunque, il legislatore intendeva senza dubbio “costruire un diverso sistema di governance territoriale integrata a superamento del tradizionale modello napoleonico di stratificazione dei poteri locali”<sup>198</sup>. Secondo la stessa logica di superamento delle sovrapposizioni e delle contrapposizioni tra livelli di governo, la legge n.56/2014 procedeva al riordino complessivo delle funzioni provinciali, in dichiarata attuazione del quadro di riferimento delineato dall’art.118 della Costituzione e dunque dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>199</sup>. In primo luogo, la riforma ha avuto il merito di individuare un nucleo di funzioni fondamentali, seppur ridimensionato rispetto alla disciplina precedente, da attribuire necessariamente alle Province: sono state confermate molte delle funzioni “storiche” ormai consolidate, con l’esclusione di alcune rilevanti, tra le quali l’organizzazione dello smaltimento dei

---

<sup>194</sup> Cit. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.

<sup>195</sup> In questa direzione si veda anche L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, op.cit.,

<sup>196</sup> La citazione è tratta dal Parere sugli aspetti giuridici dell’Appello, da parte dei professori A. BARBERA, S. CECCANTI e V. LIPPOLIS, 28 ottobre 2013.

<sup>197</sup> Cit. F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *federalismi.it*, n.6/2018.

<sup>198</sup> Cit. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, op.cit., p.5.

<sup>199</sup> Così G. CARUSO, *Le competenze delle “nuove” province*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 208 e ss.

rifiuti<sup>200</sup>, i servizi sanitari<sup>201</sup> e quelli del mercato del lavoro<sup>202</sup>. Le funzioni provinciali diverse da quelle individuate dovevano essere nuovamente distribuite, secondo il procedimento di riordino già precedentemente analizzato<sup>203</sup>. In secondo luogo, ha introdotto alle disposizioni dei commi 88 e 90 due interessanti previsioni di funzioni aggiuntive per la provincia: la funzione di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni<sup>204</sup> e quella di organizzazione dei servizi di rilevanza economica. A tal riguardo anche il professor De Martin, uno dei più critici nei confronti della legge Delrio, ha riconosciuto la potenziale utilità di questa prospettiva “in due direzioni, da un lato quella di unificare e razionalizzare a livello provinciale una serie di funzioni tecniche locali per lo più gestite dai Comuni (come appalti, contratti, selezione personale), dall’altro quella di semplificare effettivamente il quadro degli organismi strumentali in vario modo operanti a livello locale o subregionale, che sono frequentemente preposti a funzioni o servizi di area vasta”<sup>205</sup>. Il quadro delle funzioni qui delineato “ha contribuito a definire il nuovo ruolo della Provincia, plasticamente appellata dopo la legge Delrio “casa dei Comuni”: un ente di governo dell’area vasta, ad elezione indiretta e rappresentatività attenuata, ma strettamente legato agli enti di base”<sup>206</sup>.

In conclusione, dunque, nella visione degli esperti che hanno messo in luce i punti di forza della nuova Provincia, doveva essere ascritto al legislatore del 2014 il merito di aver saputo introdurre “una visione innovativa del sistema locale, avanzata ed aggiornata alle più recenti dinamiche nazionali ed europee”<sup>207</sup>.

Il folto gruppo di autorevoli giuristi che ha formulato rilievi critici sulla riforma si è focalizzato in primis sul tema della trasformazione delle Province in enti locali territoriali con rappresentanza di secondo livello. Sul sistema di elezione indiretta sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale in considerazione sia dei principi

---

<sup>200</sup> V. l’art.19, comma 1, lettera g), del TUEL.

<sup>201</sup> V. l’art.19, comma 1, lettera h), del TUEL.

<sup>202</sup> V. l’art.21, comma 4 della legge n.42 del 2009.

<sup>203</sup> Si fa riferimento alla disciplina prevista nel comma 89.

<sup>204</sup> Si veda il comma 88: “La provincia può altresì, d’intesa con i comuni, esercitar 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.

<sup>205</sup> La citazione è riportata da G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in Istituzioni del federalismo, n.1/2021, p.170.

<sup>206</sup> Cit. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, op.cit., p. 16-17.

<sup>207</sup> *Ivi*, p.26.

costituzionali degli artt. 5 e 114 Cost. sia delle disposizioni contenute nella Carta europea delle autonomie locali<sup>208</sup>. Per quanto concerne il primo profilo, infatti, se il principio autonomistico consacrato all'art.5 Cost.<sup>209</sup> è intrinsecamente connesso con il carattere democratico degli enti costitutivi della Repubblica, si deve ritenere che gli organi attraverso cui l'ente definisce il proprio indirizzo politico-amministrativo siano scelti direttamente dai cittadini in qualità di detentori della sovranità; come è stato osservato da alcuni, "se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare"<sup>210</sup>. Ciò non significa che la previsione di organi di governo ad elezione indiretta sia di per sé costituzionalmente illegittima, ma deve necessariamente inserirsi in una forma di governo complessivamente coerente con il principio democratico di sovranità popolare<sup>211</sup>; gli organi di governo dell'ente di area vasta devono essere soggetti al giudizio di responsabilità politica da parte della stessa comunità di riferimento. Nella riforma Delrio questo principio non può certo ritenersi soddisfatto, nemmeno dalla presenza dell'assemblea dei sindaci<sup>212</sup>: pur essendo l'unico organo provinciale eletto direttamente, ricopre un ruolo marginale nei processi decisionali a motivo delle funzioni molto limitate che gli erano attribuite dalla legge 56. Per quanto riguarda il secondo profilo, inoltre, tali modalità elettive non sembravano conformi alla disciplina dell'art.3, comma 2 della Carta europea delle autonomie locali: la norma

---

<sup>208</sup> V. *ex multis*: C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, n.5/2019; M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017; B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *federalismi.it*, n.18/2006; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n.1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n.25/2013; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2011; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2014; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n.2/2013; D. TRABUCCO, *Le Province nel disegno di legge A.C. n.1542-B*, in *federalismi.it*, n.7/2014.

<sup>209</sup> Su cui G. BERTI, *Art.5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975 e R. BIFULCO, *Art.5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol.1, Torino, Giappichelli, 2006.

<sup>210</sup> Cit. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n.1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n.25/2013, p.11. In senso analogo si veda anche C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n.2/2013, p.370.

<sup>211</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>212</sup> Cfr. D. TRABUCCO, *Le Province nel disegno di legge A.C. n.1542-B*, op.cit., p.9.

statuiva che, per le collettività locali, il diritto di regolamentare ed amministrare una parte importante di affari pubblici venisse esercitato “*da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti*”. Prendendo atto di tutte queste riflessioni, si arrivava a concludere che “l’organo assembleare che esprime il carattere politico rappresentativo dell’ente deve essere direttamente elettivo”<sup>213</sup>; dunque almeno il consiglio provinciale doveva essere votato direttamente dal popolo, come peraltro suggeriva il professor Caravita nella sua proposta di riformare l’ente Provincia passando ad una forma di governo direttoriale<sup>214</sup>. L’ultima, ma non per importanza, doverosa considerazione riguardava la valutazione della scarsa coerenza tra la nuova forma di governo e le funzioni confermate in capo alla Provincia. Come è stato correttamente osservato, “la gran parte delle funzioni che la legge n. 56 del 2014 conferma in capo alle Province richiederebbe una distanza tra la sede di assunzione delle scelte politiche di esercizio (la Provincia, che rappresenta una comunità provinciale più ampia e non comparabile con la dimensione comunale) e i Comuni compresi nel territorio provinciale, proprio perché si tratta di effettuare scelte anche nei confronti dei Comuni”<sup>215</sup>. Con il passaggio all’elezione indiretta degli organi provinciali, dovevano prevedersi degli altri meccanismi per garantire questa distanza necessaria per il buon andamento dell’attività amministrativa. In conclusione, appariva assai contraddittorio il mantenimento in capo alle Province delle funzioni di area vasta (non comunali in base al principio dell’esercizio unitario), e la trasformazione delle Province in enti di secondo grado in controllo comunale<sup>216</sup>.

Dopo il deficit di rappresentanza democratica, l’altra principale criticità rilevata dalla dottrina si configurava nella ridefinizione delle funzioni amministrative: in particolare nell’Appello si riteneva che non fosse possibile “con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni”<sup>217</sup>. Premettendo lo

---

<sup>213</sup> Cit. *Ivi*, p.11.

<sup>214</sup> Per un approfondimento si rimanda a B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *federalismi.it*, n. 2/2012.

<sup>215</sup> La citazione è tratta da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n.2/2014, p.232.

<sup>216</sup> Cfr. *Ivi*, p.233; in questo senso si veda anche G.C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>217</sup> Si veda la nota 143.

stretto nesso che intercorre tra le istituzioni provinciali e le funzioni di area vasta, si è fatto notare che il comma 85 della legge Delrio ha elencato soltanto parzialmente le numerose e rilevanti competenze che spettavano alle Province, come si può desumere dalla disciplina del TUEL del 2000 e dai decreti attuativi dell'art.118 Cost., così come novellato dalla riforma costituzionale del 2001<sup>218</sup>. Proprio la corretta applicazione dell'art.118 Cost., nello specifico del principio di sussidiarietà e del criterio dell'esercizio unitario, comportava la necessaria individuazione di funzioni di area vasta: queste funzioni, tutte non attribuibili ai Comuni, consistevano sia in funzioni di coordinamento sovra comunale sia in funzioni di tipo operativo<sup>219</sup>. La distinzione tra queste funzioni e quelle "di prossimità" (comunali) si basava su esigenze concrete di una loro adeguata organizzazione e quindi di un efficiente esercizio. Appurato che non potevano essere attribuite direttamente ai Comuni, le funzioni di area vasta non dovevano essere attribuite nemmeno alle Regioni, sia per inadeguatezza della dimensione territoriale ed organizzativa sia per non accrescere ulteriormente "la deriva amministrativistica delle Regioni"<sup>220</sup>; questa soluzione era coerente con l'idea di Regione "leggera" delineata già nella Costituzione del 1948. Ai fini della nostra analisi è interessante evidenziare che il progetto di riforma costituzionale, rispetto al quale la legge Delrio si poneva in modo anticipatorio, prevedeva degli "enti di area vasta": pur in presenza della soppressione del termine Provincia in Costituzione, venivano introdotti degli "enti a costituzione necessaria perché destinati ad esercitare funzioni di area vasta"<sup>221</sup>. Seguendo la logica del ragionamento, quindi, "la scelta di prevedere enti di area vasta come enti territoriali necessari non può che discendere dalla necessaria esistenza di funzioni di area vasta"<sup>222</sup>. In questo contesto la Provincia doveva essere ritenuta strategica, non salvaguardata con qualche circoscritta funzione, ma come perno dell'amministrazione locale, "una volta finalmente decentrata l'amministrazione regionale e taluni ambiti dell'amministrazione periferica statale e soppressi, o fortemente ridimensionati, gli enti strumentali

---

<sup>218</sup> V. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in Istituzioni del federalismo, n.1/2021, p.169.

<sup>219</sup> Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op.cit., p.220.

<sup>220</sup> Cit. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op.cit., p.171.

<sup>221</sup> Cit. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op.cit., p.241.

<sup>222</sup> Cit. *Ivi*, p.243.

subregionali/locali”<sup>223</sup>. Infine, in relazione al procedimento di riordino ed eventuale riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, la discrezionalità del legislatore sotto il profilo della ragionevolezza della scelta allocativa doveva misurarsi “con una presunzione di adeguatezza dell’ente che fino a quel momento ha esercitato quelle funzioni, sulla base di dati reali acquisiti attingendo alla concreta esperienza istituzionale (il c.d. dominio dell’adeguatezza sperimentata)”<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> La citazione è tratta dall’Appunto per audizione del prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1542, Prima Commissione Camera dei deputati, 23 ottobre 2013.

<sup>224</sup> D. TRABUCCO, *Le Province nel disegno di legge A.C. n.1542-B*, op.cit., p.14.



## Capitolo 3

### Gli interventi della Corte costituzionale e le successive proposte di riforma

#### 3.1 Il salvataggio della riforma nella sentenza n.50/2015

Le principali questioni di legittimità costituzionale della legge n.56 del 2014, già analizzate nel capitolo precedente, vennero proposte alla Corte con i ricorsi delle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia; per la connessione dei rispettivi oggetti i quattro ricorsi, che impugnavano complessivamente 58 commi dell'art.1 della legge, vennero riuniti per essere esaminati congiuntamente. Ai fini del nostro lavoro, erano rilevanti due profili tra quelli coinvolti dai ricorrenti: la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province “in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione” e il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province. Prima di entrare nel merito dei singoli passaggi della sentenza, è utile premettere che la Corte costituzionale ha respinto tutte le questioni di legittimità sollevate dalle Regioni nei confronti della legge Delrio, dichiarandola quindi immune dai vizi di costituzionalità prospettati. Come è stato efficacemente osservato, “è difficile negare che il giudizio della Consulta sia stato inevitabilmente condizionato dal contesto di riforma costituzionale che il nostro Paese stava vivendo”<sup>225</sup>; infatti, il principale argomento utilizzato dalla Corte per affermare la legittimità del progetto riformatore era proprio “il contesto della riforma costituzionale”. “Per decidere la Corte si proietta nel futuro e adopera come parametro di legittimità non il testo vigente della Costituzione, ma il nuovo assetto disegnato dalla riforma costituzionale ancora in itinere”<sup>226</sup>; è evidente quindi che il risultato finale consisteva in un giudizio di conformità della legge n.56/14 alla nuova

---

<sup>225</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.34.

<sup>226</sup> La citazione è tratta da G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n.19/2016, p.7.

Costituzione che sarebbe entrata in vigore eventualmente a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale<sup>227</sup>. In questo senso si può affermare che la Corte ha dato vita ad una nuova tipologia di decisione, che andava ad aggiungersi a quelle note fino a quel momento: “una pronuncia anticipata di legittimità”<sup>228</sup>. Questa sentenza venne criticata da più parti, non solo dall'autorevole dottrina da subito contraria alla riforma Delrio<sup>229</sup>, ma persino da coloro che avevano sempre sostenuto la legittimità costituzionale della stessa<sup>230</sup>, non tanto per le conclusioni finali quanto per “la stringatezza e la superficialità delle motivazioni utilizzate”<sup>231</sup>: il dibattito dottrinale infatti aveva toccato rilevanti profili del sistema territoriale, i quali, tuttavia, risultavano essere “appena lambiti da una motivazione che sembra dettata da una impaziente premura di liberarsi da un noioso fastidio”<sup>232</sup>. A prescindere dalla condivisione o meno delle conclusioni a cui la Corte era pervenuta, tutti i commentatori concordavano nel ritenere insufficienti e poco articolate le argomentazioni che sorreggevano le medesime. L'ultima doverosa annotazione preliminare riguarda l'aspetto formale della pronuncia: leggendo il testo della sentenza, infatti, come ha correttamente evidenziato Sterpa, “salta subito agli occhi la netta sproporzione (quantitativa) tra la parte dedicata al “ritenuto in fatto” (appena pochissime righe) e il “considerato in diritto” (di molte pagine)”<sup>233</sup>. Il punto focale non riguarda tanto la snella impostazione del “fatto” della decisione in questione, ma piuttosto che molti elementi fattuali siano stati fatti confluire nel diritto e portati a sostegno della legittimità costituzionale delle norme statali oggetto di impugnazione. Oltre ad averli riassunti in modo semplicistico nel “ritenuto in fatto”, attraverso un uso spregiudicato della tecnica dell'assorbimento, la Corte ha finito per sorvolare clamorosamente diversi

---

<sup>227</sup> È doveroso ricordare che il parametro della riforma costituzionale non ancora approvata è stato utilizzato dalla Corte cost. anche nella sentenza n. 143 del 2016.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> In questo senso si vedano: G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta stalistica?*, in *federalismi.it*, n.7/2015; A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, in *federalismi.it*, n.8/2015.

<sup>230</sup> Tra tutti si veda L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, 215, 393.

<sup>231</sup> Cit. G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, op.cit., p.7.

<sup>232</sup> Cit. L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, 215, 393.

<sup>233</sup> Cit. A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, in *federalismi.it*, n.8/2015, p.1.

punti del *petitum*<sup>234</sup>. L'esempio più lampante concerne il tema della rappresentanza di secondo grado: è singolare il fatto che “il giudice delle leggi si sia limitato a ragionare della generica ed astratta compatibilità con il principio democratico di un sistema elettorale di secondo grado, senza in realtà sindacare, in concreto, la legittimità costituzionale del sistema elettorale definito dalla legge n.56/2014”<sup>235</sup>. A tal proposito è utile riportare alcuni passaggi della motivazione:

*La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.(...) D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»<sup>236</sup>.*

Attraverso queste argomentazioni la Corte ha omesso di dare una risposta al seguente interrogativo fondamentale: “il rapporto che la legge Delrio stabilisce obbligatoriamente tra i titolari degli organi dei Comuni e quelli del rispettivo ente di area vasta (Provincia o Città metropolitana) è compatibile con l'autonomia che deve sussistere non solo tra ciascun ente decentrato e lo Stato, ma anche con l'autonomia che deve sussistere tra gli stessi enti decentrati, e quindi tra il Comune e la rispettiva Provincia o Città metropolitana?”<sup>237</sup> Se da un lato la sentenza sembra non voler decostruire l'art. 114 Cost., dall'altro ammette il modello dell'elezione indiretta sulla base di una netta distinzione tra il tema della sovranità e quello dell'elettività diretta degli organi degli enti locali; appare difficile sostenere questa conclusione, dal momento che risulta evidente che “l'autonomia che l'art. 114 Cost. garantisce a tutti gli enti territoriali, anche nei loro reciproci rapporti,

---

<sup>234</sup> In questo senso G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, op.cit., p.8.

<sup>235</sup> Cit. M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, p.58.

<sup>236</sup> V. Corte cost., 26 marzo 2015, n.50, punto 3.4.3 del Considerato in diritto, con riferimento alle Città metropolitane. A tale motivazione la Corte rinvia, per relationem, anche nell'esaminare le analoghe questioni riguardanti le Province (si veda il punto 4.3.2).

<sup>237</sup> Cit. G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n.7/2015, p.14.

non possa non coinvolgere le modalità di determinazione degli organi rappresentativi<sup>238</sup>”. Se si prendesse alla lettera quanto statuito dalla sentenza, sarebbe consentito alla legge dello Stato, ai sensi dell’art.122 Cost., stabilire che i consiglieri comunali vengano eletti dai consiglieri regionali; se ciò dovesse accadere, come ha colto un’attenta dottrina, “si rispetterebbe alla lettera quanto indicato nella sentenza della Corte, ma si griderebbe allo scandalo”<sup>239</sup>. Del tutto fuori luogo appare inoltre l’accenno all’elezione del Presidente della Repubblica: questa elezione, compiuta da un’assemblea elettiva in senso proprio, non può essere identificata con l’elezione indiretta posta in essere da elettori secondari, scelti ad hoc. Proseguendo con la lettura della sentenza, è possibile notare che la Corte esclude anche che la legge Delrio violi l’art.3, comma 2, della Carta europea dell’autonomia locale e di conseguenza, in maniera indiretta, l’art.117, comma 1, Cost:

*A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, (...) è comunque decisivo il rilievo che l’espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “freely elected”, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell’organo rispetto alle comunità interessate. In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti. Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus.<sup>240</sup>*

Anche su una questione così significativa e rilevante, la Corte ha preferito evitare l’argomento premettendo che sia possibile prescindere dalla natura e dal grado di vincolatività della CEAL; veniva ritenuto decisivo l’argomento letterale, ma risulta difficilmente condivisibile che “la norma di riferimento venga richiamata così parzialmente e inesattamente”<sup>241</sup>. Come correttamente ricordato infatti, “l’art.3, comma

---

<sup>238</sup> *Ibidem.*

<sup>239</sup> *Ibidem.*

<sup>240</sup> V. Corte cost., 26 marzo 2015, n.50, punto 3.4.3 del Considerato in diritto, con riferimento alle Città metropolitane. A tale motivazione la Corte rinvia, per relationem, anche nell’esaminare le analoghe questioni riguardanti le Province (si veda il punto 4.3.2).

<sup>241</sup> Cit. L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, op.cit.

2 della Carta dell'autonomia locale non si limita a prescrivere che gli organi rappresentativi locali siano “*freely elected*”, ma precisa specificamente (con norme della cui percettività è assai difficile dubitare) che essi devono essere scelti “*on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them*”<sup>242</sup>. Il chiaro tenore letterale di questa disposizione pattizia pare non lasciare scampo alla forma di governo provinciale introdotta dalla riforma Delrio; la previsione della necessaria sostituzione *ratione muneris*, infatti, non sembra compensare la totale assenza di un chiaro rapporto di responsabilità politica. Un ultimo interessante profilo a cui la Corte non ha dedicato un'attenzione adeguata, nonostante le precise contestazioni presenti nei ricorsi regionali, riguardava la lamentata violazione dell'art.118 Cost.<sup>243</sup>; la nuova disciplina degli organi politici delle Province comportava un'ingiustificabile commistione tra funzioni comunali e funzioni provinciali, ponendo gli amministratori comunali in un perenne conflitto di interessi istituzionale<sup>244</sup>. Dall'analisi complessiva dei passaggi della sentenza che il Giudice delle leggi ha ritenuto di dedicare ai dubbi di costituzionalità relativi alla nuova rappresentanza di secondo grado delle Province, veniva confermata “l'impressione che la Corte abbia voluto trattenersi il meno possibile sulle questioni”<sup>245</sup>. C'era l'occasione di soffermarsi sui caratteri essenziali e sui fondamenti costituzionali di un moderno sistema democratico: peccato che così non sia stato.

La seconda questione riguardante la disciplina legislativa di riordino delle funzioni è stata risolta anch'essa in modo netto dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che, dall'esame di quanto avvenuto a seguito della legge, si sia determinata la “cessazione della materia del contendere”<sup>246</sup>. Nel complesso procedimento di riordino rivestiva una centrale importanza l'Accordo in Conferenza unificata previsto dal comma 91 della

---

<sup>242</sup> La citazione è tratta da M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, op. cit., p.65.

<sup>243</sup> Cfr. *Ivi*, p.66.

<sup>244</sup> In argomento si vedano soprattutto le riflessioni di F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, e di G.C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge A.S. 1212 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni dei Comuni. Appunto per l'audizione- Prima commissione (Affari costituzionali)- Senato della Repubblica- 14 gennaio 2014*, in *Astrid-online*.

<sup>245</sup> Cit. M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, op. cit., p.67.

<sup>246</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, op. cit., p.10.

legge<sup>247</sup>, nel quale si sarebbe posto rimedio, secondo la Corte, alla presunta illegittimità costituzionale rilevata dalle Regioni:

*In dipendenza dell'attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell'Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e seguito dall'emissione del D.P.C.M. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato.*

Quindi, in estrema sintesi, la Corte ha stabilito che la correttezza degli atti non legislativi compiuti successivamente all'approvazione della legge statale aveva comportato ormai il venir meno dell'interesse regionale alla rimozione della normativa statale impugnata<sup>248</sup>; un fatto extra-legislativo, dunque, come l'adozione di una serie di atti finalizzati a dare attuazione alla legge Delrio, veniva valorizzato a tal punto da escludere il giudizio della Corte sul punto. La dottrina non ha mancato di evidenziare che la deroga al riparto costituzionale costituiva una novità assoluta per la giurisprudenza costituzionale, dal momento che “la Corte costituzionale non ha mai abbandonato il dogma dell'indisponibilità del riparto costituzionale”<sup>249</sup>. È lecito domandarsi inoltre quale esito avrebbe avuto il giudizio della Corte se si fosse concluso prima o comunque senza il raggiungimento del già citato Accordo<sup>250</sup>. Utilizzando con disinvoltura l'istituto della cessazione della materia del contendere, il Giudice delle leggi anche in questo frangente si è sottratto al vero *thema decidendum*: le Regioni ricorrenti infatti avevano contestato l'intervento della legge statale sul riordino delle funzioni non fondamentali, che sarebbe avvenuto esorbitando dalla competenza prevista all'art.117, comma 2, lett. p), Cost.

---

<sup>247</sup> Per una dettagliata ricostruzione si rimanda a A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, in *federalismi.it*, n.8/2015, p.3 e ss.

<sup>248</sup> In questo senso G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, op. cit., p.11.

<sup>249</sup> La citazione è tratta da A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, op. cit., p.5 al quale si rinvia anche per un approfondimento sul tema.

<sup>250</sup> Cfr. *Ivi*, p. 6.

In conclusione, anche il principio argomentativo usato per dichiarare non fondata la questione relativa al riordino delle funzioni sembrava ispirato ai canoni di “efficienza-funzionalità”<sup>251</sup>, che già caratterizzavano questa sentenza in altri passaggi: è preferibile dunque evitare la pronuncia della Corte perché “in caso di accertata illegittimità costituzionale della legge, potrebbe provocare un risultato inefficiente, cioè far venir meno una norma da cui sono già conseguiti esiti (non legislativi) costituzionalmente coerenti”<sup>252</sup>. Risulta appropriata la definizione di “giudizio in movimento” che è stata attribuita alla sentenza n.50 del 2015 dal professor Sterpa, il quale ha sottolineato l’importanza, nella visione complessiva della Corte, dell’attuazione della legge oggetto del giudizio; per questo motivo “ il giudizio sulla costituzionalità della legge necessita di analizzare lo status di attuazione della stessa: la legge non è incostituzionale, in alcuni punti, nella misura in cui si sta attuando in modo costituzionalmente orientato”<sup>253</sup>.

È fuori discussione che la sentenza in esame, “caratterizzata da argomentazioni per lo più improntate a spartana laconicità”<sup>254</sup>, avrebbe meritato una motivazione più accurata; la stessa motivazione che è stata costruita sul presupposto della transitorietà della disciplina introdotta dalla legge Delrio<sup>255</sup>. La Corte, infatti, non ha mancato di rilevare come per le Province fosse in corso “*l’approvazione di un progetto- da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale- che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell’art.114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall’incipit contenuto nel comma 51 dell’art.1 della legge in esame*”. È di solare evidenza che questo modus operandi della Corte, pur ritenuto poco convincente o addirittura improprio da molti commentatori, testimoniava con nettezza l’opinione della Corte costituzionale sulla compatibilità tra la legge n.56/2014 e il quadro costituzionale che si sarebbe delineato in seguito all’eventuale approvazione del progetto

---

<sup>251</sup> Questa tesi è sostenuta da G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, op. cit.

<sup>252</sup> Cit. *Ivi*, p.11

<sup>253</sup> La citazione è tratta da A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro di giudizio*, op. cit., p.9.

<sup>254</sup> Cit. G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, op. cit., p.1.

<sup>255</sup> In questa direzione L. CASTELLI, *Un sistema di autonomie responsabili nella cornice della Costituzione e della Carta europea dell’autonomia locale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017, p.67.

di riforma collegato<sup>256</sup>. Seguendo questa logica non è da escludersi, pertanto, che la mancata definitiva approvazione di quel progetto “possa portare la Corte anche a mutare orientamento, essendo venuto meno il quadro normativo, ancorché in itinere, che aveva fatto da sfondo alla sua decisione”<sup>257</sup>. E proprio lo scenario appena invocato si materializzò: con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 venne bocciato il progetto di riforma, che interveniva, non soltanto ma in modo particolare, sul Titolo V, parte II della Costituzione. Del complessivo disegno di un nuovo sistema territoriale rimanevano le sole disposizioni dettate dalla legge Delrio. Una legge pensata come transitoria era divenuta giocoforza definitiva<sup>258</sup>. Utilizzando un’espressione diffusa in dottrina, le Province si trovavano “in mezzo al guado”<sup>259</sup>: se da una parte non potevano più essere considerate mere aggregazioni funzionali dei Comuni, dall’altra però non erano nemmeno più enti rappresentativi della propria comunità in grado di attuare una strategia complessiva per un territorio di area vasta<sup>260</sup>. L’assetto organizzativo e funzionale dell’ente provinciale dopo il referendum costituzionale merita, quindi, un dettagliato approfondimento.

---

<sup>256</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.35.

<sup>257</sup> La citazione è tratta da L. CASTELLI, *Un sistema di autonomie responsabili nella cornice della Costituzione e della Carta europea dell’autonomia locale*, op. cit., p.67; questa previsione si è effettivamente avverata con la recente sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale.

<sup>258</sup> V. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, op.cit., p. 6.

<sup>259</sup> Si rimanda ai numerosi contributi presenti in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

<sup>260</sup> Così G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, op.cit.

### 3.2 Le conseguenze della mancata approvazione della riforma costituzionale

L'esito così netto della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, alla quale per aggiunta il corpo elettorale ha partecipato in modo significativo, non ha comportato solo l'effetto di respingere la revisione costituzionale approvata dal Parlamento, ma anche quello di dare nuova linfa vitale al Titolo V, Parte II della Costituzione, come modificato dalla riforma costituzionale del 2001<sup>261</sup>. Al fine di comprendere appieno questa considerazione, è necessario preliminarmente analizzare le modifiche più rilevanti che il progetto di riforma avrebbe apportato al testo della Costituzione in materia di Province. L'intervento principale, che ha costituito uno dei cardini della campagna referendaria a favore del referendum, era senza dubbio l'espunzione dal testo costituzionale di tutti i riferimenti testuali alle Province. In questo modo "la Provincia avrebbe dunque perso lo status di ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost., nonché, tra l'altro, costituzionalmente coinvolto nei processi distributivi delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e di esercizio dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)"<sup>262</sup>; per completezza, si devono inoltre ricordare sia l'eliminazione del riferimento alle Province dall'art. 132, comma 2, Cost. sia l'abrogazione dell'art.133, comma 1, quello che disciplinava il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province. La decostituzionalizzazione dell'area vasta, però, veniva prevista soltanto a metà: le Città metropolitane sarebbero rimaste infatti tra gli enti costitutivi garantiti dalla previsione costituzionale, secondo una differente impostazione che appariva poco convincente. Come ha correttamente evidenziato la dottrina, infatti, "pare evidente che ci sia un fraintendimento di fondo (...): l'area vasta può essere tanto ad alta urbanizzazione – ed avremo allora le città metropolitane – quanto a bassa o diffusa urbanizzazione; che essa si collochi in un'area a vasto insediamento o viceversa a bassa densità abitativa, si tratta pur sempre di quella size intermedia che si colloca tra la Regione

---

<sup>261</sup> In questo senso M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, op. cit., p. 74.

<sup>262</sup> Cit. V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, n.4/2018.

e il Comune”<sup>263</sup>; non era chiaro dunque per quale motivo la città metropolitana veniva mantenuta nell’elenco dell’art.114 Cost. ed invece l’ente di area vasta venga eliminato. Anche perché è agevole constatare che “l’aver eliminato l’ente di riferimento non significa (...) aver eliminato le funzioni che esso svolge, né può significare che la dimensione di area vasta non esiste più”<sup>264</sup>. Il governo, promotore della riforma, si era posto subito il problema della disciplina dell’area vasta: lo stesso veniva risolto, nella versione finale del testo approvata dal Consiglio dei ministri e adottata come testo base, prevedendo la materia “ordinamento dell’ente di area vasta”<sup>265</sup> tra quelle di competenza esclusiva statale. Tuttavia, a seguito di un’accesa discussione parlamentare sul punto, la previsione è stata tolta dall’art.117 Cost. per confluire tra le disposizioni finali (art.40, comma 4) con la seguente formulazione: “*Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale*”<sup>266</sup>. Da questa disposizione si giungeva ad una conclusione che ai più poteva sembrare bizzarra: le Province, pur in assenza di una specifica menzione nella Carta costituzionale, non sarebbero scomparse ed anzi, con molta probabilità, avrebbero continuato ad avere una copertura costituzionale quali enti di area vasta proprio nella disposizione sopra riportata.<sup>267</sup> Nel caso di approvazione della riforma costituzionale, la presenza di questa particolare disposizione finale avrebbe aperto la strada ad una molteplicità di diverse soluzioni attuative in capo alle Regioni, che non possono essere tutte approfondite in questa sede <sup>268</sup>. È sufficiente qui sottolineare l’importante interrogativo che si sarebbe posto sul destino della disciplina della legge Delrio: come si sarebbe conciliato il riparto di competenze statali e regionali previsto dall’art. 40, c. 4 con

---

<sup>263</sup> Cit. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op.cit., p.77.

<sup>264</sup> *Ibidem*.

<sup>265</sup> La previsione era contenuta nel comma 2, lettera p) dell’art.117 della Costituzione.

<sup>266</sup> Per una completa ricostruzione si veda F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op.cit., p.75 e ss.

<sup>267</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La vicenda delle Province*, in *La riforma della Costituzione*, Instant Book Corriere della Sera, RCS, 2016, p.221; si deve osservare che non tutta la dottrina condivideva questa conclusione: si veda, *ex multis*, V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l’esito del referendum costituzionale del 2016*, p.532.

<sup>268</sup> Per un approfondimento si rimanda a F. MASCI, *L’ente di area vasta nell’art. 40 del testo di riforma costituzionale: possibili letture interpretative e conseguenti soluzioni attuative*, in [www.academia.edu](http://www.academia.edu), 2016.

la riserva di legislazione esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, lettera p)? L'esito negativo del referendum costituzionale ha reso inutile ogni tentativo di risposta.

Fatta questa doverosa premessa sul contenuto della riforma costituzionale bocciata dagli elettori, è necessario prendere in esame l'assetto dell'ente provinciale sì riformato dalla legge n.56/2014 ma inserito in un contesto costituzionale immutato; come si è già avuto modo di mettere in luce, infatti, "la riforma delle Province è stata avviata (...) sul presupposto esplicito del buon esito dell'imminente riforma costituzionale"<sup>269</sup>. Dopo il risultato del referendum, dunque, diversi studiosi di diritto pubblico hanno segnalato non solo la sopravvenuta illegittimità costituzionale della legge Delrio, ma anche "l'acuirsi dello scollamento, in parte già esistente, tra le previsioni contenute nella Costituzione vigente in materia di enti territoriali e la realtà fattuale"<sup>270</sup>: mai come in quella congiuntura storica la scissione era stata così profonda. Per quanto concerne le Province, era evidente lo scollamento venutosi a creare relativamente alla loro natura e funzioni; se da un lato continuavano ad essere definiti nella Costituzione come "enti dotati di funzioni proprie, caratterizzati da autonomia politica e finanziaria", dall'altro lato nei fatti risultavano "completamente svuotati di funzioni, rappresentatività politica, mezzi e personale"<sup>271</sup>. Queste forti incongruenze riferite all'area vasta, e all'ente provinciale in modo particolare, non si limitavano al piano giuridico di legittimità costituzionale, ma coinvolgevano anche il piano politico. La prima incongruenza atteneva alle modalità di elezione degli organi di governo dell'ente e al conseguente depotenziamento della sua autonoma politicalità<sup>272</sup>: pur ammettendo astrattamente la rappresentatività indiretta (ammesso che potesse continuare a ritenersi legittima), le Province non potevano essere ulteriormente declassate a mere agenzie di supporto degli enti locali. Questa prospettiva non era assolutamente conforme agli art.5, 114, 118 e 119 della Costituzione, la cui disciplina usciva nettamente rafforzata a seguito dell'esito negativo del referendum<sup>273</sup>.

---

<sup>269</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op.cit., p.14.

<sup>270</sup> Cit. G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.197.

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> Cfr. M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum*, in *federalismi.it*, n.5/2017.

<sup>273</sup> Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2016.

Del resto, è stata la stessa Corte costituzionale ad affermare, in un passaggio della sentenza n.50/2015, che gli organi provinciali eletti indirettamente erano compatibili con la natura di enti esponenziali e rappresentativi delle Province. L'equazione tra rappresentatività indiretta e ruolo di agenzia comunale era quindi inaccettabile, come lo era anche la differente disciplina dedicata alle città metropolitane, che venivano trattate come enti politici a tutti gli effetti<sup>274</sup>. La previsione legislativa di un meccanismo di elezione indiretta solo per le province, in relazione a quanto previsto per le città metropolitane, veniva dunque a costituire “una palese disparità di trattamento che difficilmente potrebbe superare un nuovo scrutinio di legittimità da parte della Corte costituzionale”<sup>275</sup>. Infine, nel contesto costituzionale confermato dalla mancata revisione della Carta, non sembrava possibile percorrere la strada del depotenziamento politico e funzionale delle Province attraverso la legislazione ordinaria, “rischiando altrimenti di consegnare ad una piena discrezionalità del legislatore le scelte sul quantum di autonomia decide di concedere agli enti territoriali”<sup>276</sup>.

Un'altra incongruenza che doveva essere riverificata dopo l'esito referendario era quella della complessiva riduzione delle funzioni provinciali, a seguito della legge Delrio e della legislazione regionale attuativa: proprio dall'analisi delle legislazioni regionali emergeva che le funzioni confermate in capo alle Province erano categoria residuale rispetto a quelle riallocate presso la Regione o, se previsto, anche ai Comuni. Senza rientrare nel merito della soluzione argomentativa data dalla Corte<sup>277</sup>, ritornava il dubbio se, a Costituzione invariata, fosse consentito al legislatore statale e regionale decidere liberamente di sottrarre competenze e spazi di autonomia alle Province; questa operazione si poneva in contrasto con il principio di sussidiarietà, “quanto meno (...) ove sia diretta a riaccentrare a livello regionale”<sup>278</sup>. In difformità dalla previsione, contenuta nella Carta costituzionale e auspicata dalla dottrina, di un ente regionale politico con ruolo di mera legislazione e

---

<sup>274</sup> In questo senso si legga la possibilità prevista dalla legge di elezione diretta degli organi di governo metropolitani.

<sup>275</sup> La citazione è tratta da G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.199-200.

<sup>276</sup> Cit. M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum*, op.cit., p.19.

<sup>277</sup> Si rinvia al precedente sotto capitolo 3.1.

<sup>278</sup> Cit. *Ivi*, p.20; in questo senso anche A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *osservatoriosullefonti.it*, n.3/2012, p.11.

programmazione, molte Regioni hanno colto l'occasione per attribuirsi quelle funzioni ritenute non fondamentali dalla legge n.56/2014 presentandosi “fortemente irrobustite in compiti di gestione”<sup>279</sup>. Anche in questo caso emergeva lo scollamento tra il disegno costituzionale, ulteriormente confermato dalla riforma del titolo V del 2001, e la realtà fattuale in cui le regioni italiane si configuravano sempre più come “enti che amministrano in via diretta, gestiscono compiti concreti in aperta competizione con i comuni e gli altri enti locali in genere”<sup>280</sup>. Al ridimensionamento delle funzioni provinciali in termini di riallocazione delle competenze, veniva ad aggiungersi l'effetto dei tagli lineari alle risorse e l'obbligo di riduzione della spesa per il personale; questi provvedimenti legislativi statali sono stati concepiti proprio come strumento per indurre le regioni a dare velocemente attuazione al riordino delle funzioni avviato dalla legge Delrio<sup>281</sup>. Questo orientamento legislativo, chiaramente influenzato dalla prospettiva futura di abolizione del livello provinciale, sembrava difficilmente compatibile con il quadro costituzionale: gli art.117,118 e 119 Cost., infatti, ponevano una riserva costituzionale di funzioni e potere regolamentare a favore delle province e riconoscevano loro autonomia di spesa e di entrata, con risorse derivanti anche dall'imposizione tributaria<sup>282</sup>. La grave emorragia di risorse e personale, unita alla perdita di funzioni, metteva a forte rischio il corretto ed efficace espletamento delle funzioni fondamentali, oltre a non consentire all'ente provinciale di caratterizzarsi come livello politicamente autonomo. La stessa Corte dei conti, in un documento depositato nell'audizione alla Commissione bicamerale per il federalismo fiscale in data 23 febbraio 2017, aveva scritto apertamente che le Province “devono poter disporre delle risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini ed i territori”<sup>283</sup>. L'oggettiva condizione di precarietà delle Province è stata anche oggetto di un richiamo al Governo italiano da parte del Congresso dei Poteri Regionali e Locali d'Europa<sup>284</sup>, arrivato al termine di una procedura di monitoraggio politico

---

<sup>279</sup> Così L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n.1-2/2017.

<sup>280</sup> Cit. G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.201.

<sup>281</sup> In questo senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle province dopo il referendum*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.187.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> Il documento è rinvenibile nel sito ufficiale della Camera dei deputati.

<sup>284</sup> Si fa riferimento alla 33<sup>a</sup> sessione del Congresso che si era tenuta a Strasburgo il 10 ottobre 2017.

sull'attuazione della CEAL; nella raccomandazione i relatori manifestavano preoccupazione “per l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, e in particolare le province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio”. La raccomandazione inoltre evidenziava “la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato”, l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane ed anche “il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto”<sup>285</sup>. Si trattava dei principali punti su cui anche la dottrina pubblicistica aveva sollevato dei dubbi di compatibilità con i principi della Carta europea dell'autonomia locale, entrata in vigore in Italia dal primo gennaio 1990. Tra tutte le esortazioni contenute nella parte finale del documento, il Congresso invitava in modo particolare le autorità italiane a “rivedere la politica di progressiva riduzione e di abolizione delle province, ristabilendone le competenze, e dotandole delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle loro responsabilità” e “ristabilire elezioni dirette per gli organi di governo delle province e delle città metropolitane”<sup>286</sup>. In conclusione, dunque, dal quadro critico che emergeva a seguito della bocciatura del referendum costituzionale e della legislazione statale successiva all'approvazione della riforma Delrio, le Province si trovavano “a metà del guado”<sup>287</sup>: per uscire dalle secche di una riforma a metà, era necessario intervenire con soluzioni concrete “che possano aiutare a traghettare il sistema verso la sponda della legalità e della funzionalità”<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> Tutte le citazioni sono tratte dalla raccomandazione 404(2017) “*La democrazia locale e regionale in Italia*” rinvenibile nel sito [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>286</sup> *Ivi*, v. lettere c) e f) del punto 5.

<sup>287</sup> Cit. M. GORLANI, *Le Province: una riforma da riscrivere*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.210.

<sup>288</sup> La citazione è tratta da G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, op.cit., p.201.

### 3.3 Il monito della sentenza n.240 del 2021

La mancata approvazione della riforma costituzionale, rispetto alla quale la legge Delrio si era posta in funzione anticipatoria, aveva causato una situazione di forte precarietà che necessitava senza dubbio di un importante intervento legislativo; pur condividendo questa esigenza, la dottrina si divideva tra coloro che proponevano di proseguire nel solco delle novità introdotte dalla legge Delrio al fine di completare il disegno riformatore<sup>289</sup>, e tra quelli che invece auspicavano un cambio di rotta finalizzato a dare attuazione ai principi autonomistici sanciti dalla disattesa riforma del Titolo V del 2001<sup>290</sup>. Un primo monito al legislatore da parte della Corte costituzionale era contenuto nella sentenza n.33 del 2019, che si occupava delle forme associative tra comuni: il giudice delle leggi auspicava che prima di tutto venissero determinate in maniera organica le funzioni fondamentali degli enti locali<sup>291</sup>. In questo contesto il legislatore, nonostante svariate proposte di legge, non aveva ottenuto alcun risultato: in tal senso, degno di nota è stato il progetto elaborato dalla Commissione Pajno, insediata dal Ministro dell'interno per una revisione organica del TUEL, che delegava il Governo a adottare finalmente una Carta delle autonomie.

La svolta decisiva è avvenuta senza dubbio con il deposito della sentenza 240/2021 in data 7 dicembre 2021; nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, pur dichiarando inammissibili le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania che avrebbero richiesto un intervento manipolativo precluso alla Corte costituzionale, la Corte stessa ha sollecitato un intervento legislativo urgente “in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività

---

<sup>289</sup> Rif. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, n.7/2019, p.26

<sup>290</sup> Si vedano in particolare le proposte contenute nel volume collettaneo G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

<sup>291</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2021, p.180.

amministrativa”<sup>292</sup>. Questa pronuncia quindi, oltre ad offrire “un complessivo reinquadramento del tema degli enti di area vasta nell’ambito dell’ordinamento costituzionale”<sup>293</sup>, ha permesso di riaccendere l’attenzione su una vicenda istituzionale che sembrava ormai definitivamente consolidata sulla base della giurisprudenza costituzionale formatasi tra il 2015 e il 2016. A differenza della celebre sentenza 50/2015, in questa decisione la motivazione è molto ricca di argomentazioni, “quasi a svelare l’intento precipuo del Giudice delle leggi di aggiornare la propria giurisprudenza sul tema”<sup>294</sup>. Si può affermare che, citando le parole della professoressa Poggi, “la n.240 opera un *revirement* assai esplicito (e circostanziato) rispetto alla sentenza n.50/2015 che, come noto, salvò molte norme della legge Delrio (...) utilizzando lo scudo dell’imminente riforma costituzionale Renzi-Boschi che, però, non venne confermata dal voto referendario”<sup>295</sup>. La Corte, quindi, ha avvertito la necessità di “fare i conti con il passato”<sup>296</sup> ma, non potendo sconfessare apertamente sé stessa, ha mantenuto in piedi il grave vulnus prodotto dalla già citata sentenza n.50, nella quale la Corte non ha valutato le disposizioni normative “alla luce della Costituzione allora vigente, ma alla luce di una Costituzione futura ed incerta”<sup>297</sup>. Riguardo questa scelta si è alzata una voce critica in dottrina, la quale auspicava che la Corte avesse posto un rimedio più netto: bisognava evitare, infatti, che si ripettesse “un precedente di questo genere”<sup>298</sup>, la cui pericolosità era emersa proprio con la mancata conferma referendaria della riforma costituzionale. Il punto centrale della decisione riguardava il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo. Se nel 2015 l’investitura *ratione officii* appariva giustificabile in vista dell’imminente riforma dell’organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, nel 2021, al contrario, la Corte non poteva esimersi dall’osservare come quel sistema non fosse “*in sintonia con le coordinate*

---

<sup>292</sup> Corte costituzionale, sentenza n.240/2021, Considerato in diritto, punto 8.

<sup>293</sup> M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Cit. A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021.

<sup>296</sup> Cit. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, op. cit., p.5.

<sup>297</sup> Cit. F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n.240 del 2021 della Corte costituzionale*, in Amministrazione in cammino, 14 febbraio 2022.

<sup>298</sup> *Ibidem*.

ricavabili dal testo costituzionale”<sup>299</sup>, con riguardo “tanto al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto, quanto all’assenza di strumenti attraverso i quali possa farsi valere la responsabilità politica dell’organo davanti agli elettori locali”<sup>300</sup>. Tuttavia, questa sentenza non era solo una sentenza sul sindaco metropolitano, ma toccava, più nel complesso, le sorti e il futuro del governo dell’area vasta<sup>301</sup>; in un importante passaggio della pronuncia, che è utile riportare qui di seguito, la Corte ha svolto una riflessione più generale sulla disciplina introdotta dalla legge Delrio e in particolare sul controverso rapporto tra quella sulle Province e quella relativa alle Città metropolitane:

*(...) 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*<sup>302</sup>.

Muovendo da queste premesse argomentative, la Corte, al fine di concedere quanto chiesto dal giudice rimettente, avrebbe dovuto introdurre un nuovo meccanismo di elezione del sindaco metropolitano attraverso una sentenza manipolativa; i giudici costituzionali però, contrariamente a quanto già fatto in altri precedenti<sup>303</sup>, non hanno voluto forzare la mano e, con una “decisione saggia”<sup>304</sup>, hanno rimesso la palla al

---

<sup>299</sup> Corte costituzionale, sentenza n.240/2021, Considerato in diritto, punto 8.

<sup>300</sup> Cit. M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull’organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n.240 del 2021 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021, p.1.

<sup>301</sup> In questo senso M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n.240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021.

<sup>302</sup> Si rimanda alla nota 304.

<sup>303</sup> Si ricorda soprattutto la celebre sentenza n.1 del 2014 che ha dichiarato incostituzionale l’allora vigente legge elettorale.

<sup>304</sup> Questa espressione è utilizzata da A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021, p.5.

legislatore. Spettava dunque al legislatore il compito di approvare la riforma di sistema da più parti auspicata, tenuto conto che “è solo nella sede istituzionale della politica che sarà possibile valutare i diversi interessi in gioco e procedere alle correzioni che si riterranno necessarie”<sup>305</sup>. Il monito della Corte costituzionale al legislatore statale risultava essere senza dubbio severo e perentorio, ma si soffermava molto sinteticamente sulla visione futura del governo dell’area vasta<sup>306</sup>. Se questa scelta da un lato poteva giustificarsi in virtù del fatto che la Corte non volesse vincolare in alcun modo il legislatore con le sue argomentazioni, dall’altro lato però “la sinteticità delle considerazioni formulate rischia di creare equivoci e perplessità su questioni complesse che, probabilmente, meritavano considerazioni più estese”<sup>307</sup>. La stringatezza del monito formulato dalla Corte destava un’ulteriore preoccupazione: valorizzando al massimo il principio di uguaglianza a scapito di quello di differenziazione, la Corte sembrava ridimensionare “la diversità che sussiste e deve continuare a sussistere tra Città metropolitane e Province”<sup>308</sup>, rischiando di accrescere l’ancora forte confusione e sovrapposizione tra i due enti soprattutto agli occhi dei cittadini.

Sembra evidente, a questo punto, che l’importanza della sentenza 240/2021 non risiedeva tanto nella soluzione data alle questioni alla base del giudizio di costituzionalità di cui la Corte era investita, quanto invece “nell’aver riportato al centro dell’attenzione istituzionale il tema della conformità a Costituzione degli assetti organizzativi e funzionali degli enti di area vasta, così come esitati dal complessivo disegno riformatore della legge n.56 del 2014”<sup>309</sup>. Spettava al legislatore, dunque, il compito di dar seguito al richiamo della Corte al fine di porre rimedio all’accertata situazione di incostituzionalità dell’assetto di Province e Città metropolitane. A tal fine, seguendo la logica argomentativa di Merloni, si potevano ipotizzare due soluzioni diverse:

- a) un ripensamento completo dell’assetto istituzionale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e di autonomia finanziaria (art.119 Cost.) nel quale disegnare

---

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> Cfr. M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n.240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *federalismi.it*, Paper del 29 dicembre 2021.

<sup>307</sup> Cit. *Ivi*, p.4; l’autrice esprime delle criticità sulla motivazione della sentenza facendo un parallelismo con le stesse considerazioni già svolte per la sentenza 50/2015.

<sup>308</sup> Cit. *Ivi*, p.5.

<sup>309</sup> La citazione è tratta da M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, op. cit., p.5.

in via definitiva il ruolo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e il sistema di finanziamento autonomo delle funzioni attribuite;

b) qualora la strada del riassetto completo si riveli politicamente impercorribile, almeno in un tempo accettabile, un intervento immediato, a stralcio, che rimuova l'incostituzionalità della situazione istituzionale delle Province e delle Città metropolitane dichiarata, per ora senza effetti, dalla Corte<sup>310</sup>.

Anche se la pronuncia non prevedeva espressamente un termine certo e definito per il legislatore, si deve ritenere che lo stesso non abbia a sua disposizione un tempo illimitato o infinito per predisporre la soluzione normativa richiesta<sup>311</sup>. In questo senso, quindi, è lecito chiedersi che cosa potrebbe o dovrebbe accadere nel caso in cui il legislatore rimanesse inerte per un tempo prolungato ritenuto non ragionevole e soprattutto non sostenibile per la tenuta dell'ordinamento costituzionale. La risposta più immediata sembra riferirsi ad un possibile "intervento di supplenza normativa, di tipo "sostitutivo-integrativo" (ancorché cedevole) rispetto all'omissione del legislatore, finalizzato a rimuovere dall'attuale disciplina della legge n. 56 del 2014 i vizi accertati"<sup>312</sup>. Un intervento per via pretoria, da cui la Corte si è tenuta lontana in questa sentenza, costituirebbe proprio l'*extrema ratio*. Sarebbe spettato alla riflessione scientifica l'arduo compito di valutare se l'eventuale inerzia del legislatore rispetto al monito formulato dalla Corte potesse trovare "una qualche sanzione nell'ambito di un futuro giudizio di costituzionalità, con quale tipo di decisione, entro quali limiti e con quali eventuali contenuti di manipolazione normativa"<sup>313</sup>.

Dal punto di vista dell'attività parlamentare, il tema oggetto della sentenza 240/2021 è stato subito affrontato nel corso della seduta del 19 gennaio 2022 dalla I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati dedicata alle interrogazioni a risposta immediata<sup>314</sup>. Nel testo della risposta,

---

<sup>310</sup> La citazione è tratta da F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n.240 del 2021 della Corte costituzionale*, op.cit., p. 3 e 4.

<sup>311</sup> In questo senso si veda M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, op. cit., p.8.

<sup>312</sup> Cit. *Ivi*, p.9.

<sup>313</sup> *Ibidem*.

<sup>314</sup> V. Rassegna trimestrale di giurisprudenza costituzionale, ottobre-dicembre 2021, rinvenibile al link [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it).

il rappresentante dell'Esecutivo<sup>315</sup> ha evidenziato che “al fine di rimuovere i vizi che la Corte ha rilevato, il Governo, nel più ampio rispetto delle prerogative del Parlamento e dell'esigenza di assicurare il più ampio confronto politico, intende affrontare questo tema anche nell'ambito di un più ampio disegno di riforma del Testo unico degli enti locali, al fine di individuare appropriate soluzioni normative ed assicurare che l'azione delle città metropolitane avvenga in conformità ai canoni costituzionali evocati dalla citata sentenza”<sup>316</sup>. Veniva ribadita anche in questo frangente la necessità di intervenire con una riforma di sistema, partendo proprio dalla disciplina del TUEL che, per molti aspetti, non era stata coordinata con le novità introdotte dalla legge Delrio. Inoltre, veniva sottolineato come il merito della questione presupponesse una ampia valutazione politica sugli aspetti evidenziati dalla sentenza n. 240 del 2021, “rientrando nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al *vulnus* evidenziato dalla Consulta”<sup>317</sup>. Si trattava certamente di un buon punto di partenza in astratto, al quale avrebbero dovuto seguire successivamente le proposte di legge in concreto: il percorso riformatore si preannunciava lungo e complesso.

---

<sup>315</sup> Più precisamente il sottosegretario di Stato per l'Interno Nicola Molteni.

<sup>316</sup> V. Allegato 5 al resoconto stenografico della seduta di mercoledì 19 gennaio 2022, Prima commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

<sup>317</sup> *Ibidem*.

### 3.4 Gli attuali disegni di legge di superamento della l. n.56/2014

Prima di entrare nel merito dei disegni di legge presentati dai gruppi parlamentari all'inizio della legislatura corrente, è doveroso mettere in luce due fatti rilevanti che si sono verificati nel corso della XVIII legislatura. Il primo consisteva nella definizione di un nuovo assetto finanziario per il comparto delle province e delle città metropolitane, in attuazione del disegno del federalismo fiscale: con le leggi di bilancio per il 2021 e 2022, dunque, sono stati costituiti due fondi unici dedicati ed è stato stanziato un nuovo contributo statale per il finanziamento delle funzioni fondamentali, la cui ripartizione sarebbe avvenuta sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali<sup>318</sup>. Il secondo riguardava, invece, il tentativo, comune a tutti i Governi che si sono succeduti, di riformare organicamente la disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane adottata dalla legge Delrio; tuttavia, nonostante i vari tentativi, non si era mai giunti alla presentazione di una proposta di legge sistematica in Parlamento. Era stata approvata soltanto la legge n.35 del 2022, al termine di un lungo iter tra Camera e Senato che ne aveva completamente mutato la natura: la disposizione entrata in vigore, infatti, constava di solo 3 articoli a fronte dei 36 presenti nell'articolato iniziale che si proponeva di riformare il TUEL in più punti<sup>319</sup>. Se pertanto la XVIII legislatura si era chiusa in anticipo senza arrivare a quell'intervento legislativo sollecitato dalla Corte costituzionale, la XIX si apriva con l'espressa volontà di tutte le principali forze politiche dell'arco parlamentare di approvare una riforma di sistema che fosse il più possibile condivisa. A testimonianza di ciò, tra gli ultimi mesi del 2022 e l'inizio del 2023 sono stati presentati ben 8 disegni di legge finalizzati a modificare, con previsioni differenti e più o meno organiche, la disciplina della legge n.56 del 2014. I primi due progetti di legge assegnati alla Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede referente vertevano quasi esclusivamente sulla disciplina elettorale: sia il disegno di legge n. 203 **Silvestroni**

---

<sup>318</sup> Rif. Tema "Città metropolitane e province", 27 ottobre 2022, rinvenibile nella sezione Documentazione parlamentare della Camera dei deputati al link [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>319</sup> L'iniziale proposta di legge (A.C. 1356) PELLA ed altri: "Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale" è stata approvata in data 25 novembre 2021 dalla Camera, per poi essere trasmessa al Senato (A.S. 2462) e, dopo tutti gli emendamenti, approvata definitivamente in data 5 aprile 2022.

e altri. - *Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e altre disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei componenti dei consigli provinciali e metropolitani* sia il n.367 **Romeo** e altri. - *Disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e delle città metropolitane, del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti* prevedevano la reintroduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali, con il sistema elettorale già previsto dagli articoli 74 e 75 del TUEL<sup>320</sup>. Oltre a questa importante previsione, il testo a prima firma Silvestroni ripristinava il ruolo e le competenze delle giunte provinciali come erano previsti prima dell'entrata in vigore della legge Delrio, mentre quello presentato da Romeo riconosceva un gettone di presenza ai consiglieri provinciali a fronte della partecipazione a consigli o commissioni. A seguito dell'avvio del loro esame in commissione, nella seduta del 10 gennaio 2023 veniva disposta la congiunzione di due ulteriori disegni di legge recanti alcune modifiche alla legge n.56 del 2014<sup>321</sup>. Il disegno di legge n.57 a firma **Astorre** e altri-*Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane* riprendeva in sostanza gli stessi contenuti delle proposte n.203 e n.367. Meritava maggior attenzione, invece, il disegno di legge n.417 recante *Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle province* presentato come primo firmatario dalla senatrice **Ronzulli**; questo testo, che si componeva di ben undici articoli, si caratterizzava per una maggior completezza rispetto ai precedenti, poiché si occupava, oltre alla disciplina elettorale, anche di funzioni fondamentali e autonomia finanziaria delle Province. Nell'ottica di approfondimento del tema delle funzioni che ha guidato questo lavoro, è utile riportare di seguito l'elenco dettagliato delle funzioni fondamentali delle Province previsto dall'articolo 6, rubricato "*Riordino delle funzioni fondamentali delle province*", del disegno di legge **Ronzulli**:

*Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, le funzioni fondamentali delle province sono:*

---

<sup>320</sup> Per un dettagliato approfondimento si rinvia alla sezione Disegni di legge all'interno del sito ufficiale del Senato della Repubblica([www.senato.it](http://www.senato.it))

<sup>321</sup> V. Resoconto sommario n.20 del 10/01/2023, 1^ Commissione permanente, XIX Legislatura.

- a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti;
- c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
- d) la gestione finanziaria e contabile;
- e) il controllo interno;
- f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale;
- g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale;
- h) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;
- i) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree a elevato rischio ambientale;
- l) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo;
- m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio;
- n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;
- o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale a esse inerente;
- p) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;
- q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego;
- r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;
- s) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale;
- t) la funzione di stazione unica appaltante e l'assistenza tecnica agli enti locali.

Questa impostazione recepiva chiaramente i molteplici appelli della dottrina che invitavano il legislatore a definire prima di tutto la “ricostruzione e puntuale chiarificazione del complesso organico di attribuzioni da considerare proprie o fondamentali”<sup>322</sup>; ciò avrebbe messo in condizione gli enti provinciali di esercitare un ruolo strategico nello sviluppo locale e nella gestione dei servizi a rete non di pertinenza comunale, oltre al confermato ruolo di supporto tecnico agli enti locali di prossimità<sup>323</sup>. Infine, il disegno di legge n.417 prevedeva tre diverse deleghe legislative al Governo: la prima per determinare le caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, la seconda per determinare le competenze delle prefetture e la terza per assicurare l’autonomia finanziaria delle province e la realizzazione dei loro obiettivi programmatici<sup>324</sup>.

Su proposta di alcuni senatori componenti della Prima Commissione, veniva previsto un ciclo di audizioni informali nell’ambito dell’esame congiunto dei quattro disegni di legge connessi, alle quali hanno preso parte sia i rappresentanti di ANCI, UPI E ANPCI sia alcuni esperti scelti tra i professori universitari di materie pubblicistiche<sup>325</sup>. Emergeva chiaramente il comune apprezzamento della forte volontà parlamentare di definire una nuova disciplina ordinamentale delle Province, con l’auspicio che “la Commissione definisca un testo unificato nel più breve tempo possibile”<sup>326</sup>. Allo stesso tempo, però, la maggior parte degli esperti chiamati ad esprimere il proprio parere ammoniva il legislatore ad affrontare necessariamente la questione dell’elezione degli organi insieme a quella relativa alle funzioni<sup>327</sup>: non avrebbe avuto senso, infatti, ripristinare l’elezione diretta del presidente e del consiglio provinciale lasciando inalterato il ristretto novero di funzioni attualmente in capo agli enti provinciali dopo l’attuazione della riforma Delrio.

---

<sup>322</sup> Così G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in Istituzioni del federalismo, n.1/2021, p.179. Nella stessa direzione si vedano anche le conclusioni di F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in Istituzioni del federalismo, n.2/2014.

<sup>323</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op. cit., p.179.

<sup>324</sup> In particolare, si fa riferimento alla disciplina degli articoli 4, 5 e 7 del ddl n.417, Senato della Repubblica, XIX legislatura.

<sup>325</sup> Per un dettagliato approfondimento si vedano le videoregistrazioni delle sedute n.7 e 8 in data 25 e 26 gennaio 2023, Prima Commissione, Senato della Repubblica; risulta possibile scaricare i documenti delle eventuali memorie depositate dagli auditi.

<sup>326</sup> Cit. UPI, Audizione Commissione Affari Costituzionali Senato, 25 gennaio 2023.

<sup>327</sup> Rif. agli interventi in audizione informale di F. FABRIZZI, A.POGGI e A.STERPA.

Nelle settimane successive venivano preannunciati e successivamente assegnati alla Prima Commissione, in date diverse, altri quattro disegni di legge riguardanti il medesimo oggetto: il n. 443 a prima firma **Valente** recante *Norme per l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio della città metropolitana*, il n.459 del primo firmatario **Parrini** che prevedeva la *Reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali*, il n.490 a prima firma **Gelmini** recante *Disposizioni in materia di elezione indiretta del presidente della provincia, dei consiglieri provinciali e dei sindaci metropolitani* ed infine il n.556 presentato dalla senatrice **Maiorino** che conteneva *Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, per l'elezione dei sindaci metropolitani e dei presidenti di provincia e per il riordino delle funzioni amministrative delle città metropolitane e delle province*<sup>328</sup>. Considerata l'omogeneità di contenuto, la Commissione proseguiva la trattazione congiunta degli otto disegni di legge presentati; su richiesta della relatrice Pirovano, veniva costituito un Comitato ristretto, composto da un rappresentante per ogni gruppo parlamentare, al fine di giungere nel minor tempo possibile all'esame dei provvedimenti nel merito. Dopo qualche mese di discussione e confronto interno<sup>329</sup>, il Comitato ristretto ha terminato i propri lavori con l'adozione il primo giugno 2023 della bozza finale di testo unificato da sottoporre all'attenta valutazione della Commissione.

Il testo unificato si intitolava *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* ed era composto da 15 articoli che disciplinavano gli aspetti principali della struttura provinciale: gli organi di governo e il loro meccanismo di elezione, le funzioni fondamentali, il sistema di finanziamento e i criteri per il trasferimento delle risorse. L'articolo 2 al primo comma riprendeva la governance precedente stabilendo che:

*Sono organi di governo delle province:*

- a) il presidente della provincia;*
- b) la giunta provinciale;*
- c) il consiglio provinciale.*

---

<sup>328</sup> V. nota 328.

<sup>329</sup> Precisamente la costituzione del Comitato ristretto è avvenuta nella seduta della Prima Commissione del 21 febbraio 2023.

Per quanto concerne il sistema elettorale, “*il presidente della provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al consiglio provinciale*”<sup>330</sup> ; la relativa circoscrizione elettorale è coincidente con il territorio provinciale. Ciascun candidato alla carica di presidente è collegato con uno o più gruppi di candidati al consiglio provinciale. Al primo turno è proclamato eletto presidente il candidato che ha ottenuto almeno il 40 % dei voti validi; se ciò non accade, si procede ad un turno elettorale di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno ed è proclamato eletto colui che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. Per l’elezione del consiglio provinciale, invece, la circoscrizione elettorale viene ripartita in collegi plurinominali ai quali è assegnato un numero di seggi tra tre e otto. Ciascun elettore può esprimere uno o due voti (purché di sesso diverso) di preferenza nei confronti di candidati compresi nel gruppo votato. Vengono eletti consiglieri i candidati che hanno ottenuto la maggior cifra individuale, in proporzione ai seggi spettanti a ciascun gruppo sulla base dei risultati elettorali raggiunti. L’articolo 4 a sua volta fissa il gruppo delle funzioni fondamentali:

*1. In sede di prima applicazione della presente legge, le province, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:*

*a) adozione e 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, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;*

*b) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*

*c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale. 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;*

*d) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*

---

<sup>330</sup> Rif. Art.6.

e) *promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della provincia come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);*

f) *promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale;*

g) *raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*

h) *programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*

i) *gestione dell'edilizia scolastica;*

l) *controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

2. *Le funzioni fondamentali di cui al comma 1 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.*

Infine, il progetto di legge contiene la delega al Governo sia per la determinazione dei collegi plurinominali sia riguardo le funzioni e il sistema di finanziamento delle province, con la presenza di precisi principi e criteri direttivi<sup>331</sup>; entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, inoltre, un DPCM avrebbe stabilito “*i criteri generali per l'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni attribuite alle province*”<sup>332</sup>. Tutte le disposizioni incompatibili con il presente disegno di legge devono ritenersi abrogate.

Dopo aver fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, il Presidente della Commissione Affari Costituzionali, accogliendo la proposta di alcuni commissari, ha disposto lo svolgimento di un ulteriore ciclo di audizioni informali sul nuovo testo unificato. Nel corso della seduta del 27 giugno in Ufficio di Presidenza, dunque, sono stati auditi molti docenti universitari, alcuni dei quali hanno anche depositato delle

---

<sup>331</sup> Si rinvia alla disciplina completa degli Artt. 10 e 12.

<sup>332</sup> Cit. Art. 13.

memorie scritte contenenti le proprie osservazioni sul testo base<sup>333</sup>; proprio da tali osservazioni è possibile ricavare degli spunti interessanti ai fini del nostro lavoro. Prendendo le mosse dal tema degli organi di governo, pur essendo giudicato positivamente in linea di principio il ritorno all'elezione diretta, veniva messo in luce lo scarso coordinamento nell'intervento legislativo tra questo tema e quello del riordino delle funzioni: pare, infatti, che "il legislatore si preoccupi principalmente del problema dell'elezione diretta degli organi di governo (...), piuttosto che del rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e differenziazione delle funzioni delle Province"<sup>334</sup>. Questa considerazione nasceva dal fatto che il testo ha previsto un diverso momento di applicazione delle novità introdotte, operando uno sfasamento temporale dei termini di delega. L'esigenza di procedere prima alla definizione puntuale del profilo funzionale, e solo dopo alla determinazione della forma di governo, veniva ribadita da più di uno degli esperti auditi<sup>335</sup>. A sua volta il professor Pizzetti, già consigliere giuridico dell'ex ministro Graziano Delrio, evidenziava che, a differenza della visione chiara e ben definita di cui era espressione la legge n.56 del 2014, "assai meno chiaro e percepibile è quale sia il disegno di fondo che caratterizza il ripristino dell'elezione diretta degli organi di questi due tipi di enti o, più precisamente, del loro organo assembleare e del loro presidente"<sup>336</sup>. A tal proposito lo stesso Pizzetti auspicava che il Senato tornasse ad esaminare queste norme nella loro interezza, tenendo conto in modo particolare del loro effetto complessivo. Per quanto concerne il sistema elettorale previsto dal testo unificato, da più parti veniva manifestata la preferenza per il ripristino dei collegi uninominali che si erano consolidati nella tradizione provinciale antecedente alla riforma Delrio; a sostegno di questa tesi, infatti, è stato osservato che "la previsione di un unico collegio elettorale provinciale crea un evidente favor per i candidati dei comuni più popolati, a partire dal Comune capoluogo, a svantaggio dei piccoli comuni"<sup>337</sup>; in questo modo i comuni con minor numero di abitanti non avrebbero alcuna rappresentatività, in aperto contrasto sia con il criterio di territorialità sia con i principi di uguaglianza e ragionevolezza garantiti

---

<sup>333</sup> Le memorie depositate dagli auditi sono disponibili alla sezione "Audizioni e documenti acquisiti", Prima Commissione del Senato, al link [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>334</sup> Cit. G. D'AMICO, Testo della relazione svolta in occasione dell'audizione presso la 1 Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, 27 giugno 2023.

<sup>335</sup> Si veda in particolare D. DONATI, Audizione sul Testo unificato alla prima commissione permanente del Senato, 27 giugno 2023.

<sup>336</sup> Cit. F. PIZZETTI, Audizione 1 Commissione Senato, 27 giugno 2023.

<sup>337</sup> Cit. O. MORCAVALLO, Audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 luglio 2023.

dalla Costituzione. Infine, appariva inopportuna la norma residuale di cui all'art. 11, che dovrebbe essere operativa in caso di mancanza della determinazione dei collegi plurinominali da parte del Governo: la legislazione elettorale, dunque, doveva essere necessariamente completata prima delle elezioni delle nuove Province, affinché i loro organi potessero ricevere fin da subito una legittimazione democratica secondo il sistema ordinario. Per quanto concerne il tema delle funzioni fondamentali, il rilevante incremento del loro elenco risultava necessario dato che le Province ritornavano ad acquistare il carattere della politicità; proprio in virtù di questo fatto, nella sua relazione il professor Cerulli Irelli auspicava un ulteriore allargamento dell'elenco, prevedendo tra le funzioni fondamentali della provincia “quelle in materia di protezione civile e quelle in materia di politiche del lavoro”<sup>338</sup>. In senso diverso si esprimeva Donati che, pur condividendo la scelta di rafforzare le funzioni, metteva in luce alcune fragilità della disciplina in commento: in primo luogo non è stata tenuta in giusta considerazione la profonda differenza tra i vari territori provinciali, non valorizzando adeguatamente il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni. Secondariamente, inoltre, segnalava la debolezza del profilo della collaborazione in verticale tra livello locale e livello intermedio; con il ritorno a due classi politiche distinte e separatamente legittimate, infatti, si rischiava di procedere in modo scollegato se non addirittura conflittuale<sup>339</sup>. In terzo ed ultimo luogo, sia Donati che Pizzetti criticavano la parificazione tra le funzioni fondamentali attribuite alle province nel testo base e quelle assegnate alle città metropolitane dalla legge Delrio. In conclusione, l'ultimo ordine di commenti su cui pressoché tutti gli auditi concordavano era il problema dell'adeguatezza delle risorse<sup>340</sup>: era necessario affrontare in via preliminare il reperimento delle risorse economiche per l'esercizio di tutte le funzioni fondamentali e soprattutto la determinazione del personale occorrente per lo svolgimento delle funzioni stesse. In riferimento a tutti quei dipendenti transitati altrove a seguito dei tagli sulla spesa per il personale, si suggeriva di introdurre delle forme di incentivazione al fine di recuperare le risorse umane già provinciali prima della riforma Delrio. Senza aver risolto questo problema preliminare, infatti, sussisteva il

---

<sup>338</sup> Cit. V. CERULLI IRELLI, Audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 27 giugno 2023.

<sup>339</sup> Rif. D. DONATI, Audizione sul Testo unificato alla prima commissione permanente del Senato, 27 giugno 2023.

<sup>340</sup> Si vedano i già citati contributi di V. CERULLI IRELLI, G. D'AMICO, F. PIZZETTI e D. DONATI.

reale rischio di approvare “una legge ricca di affermazioni di principio, (..) ma povera di contenuti operativi”<sup>341</sup>.

Concluso il ciclo di audizioni, alla scadenza del termine fissato dal Presidente sono stati presentati 172 emendamenti e due ordini del giorno riferiti al testo unificato; cominciava quindi in Commissione l’illustrazione degli emendamenti presentati per ciascun articolo del disegno di legge, che ad oggi è ancora in corso di svolgimento.

---

<sup>341</sup> Cit. V. CERULLI IRELLI, Audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 27 giugno 2023.

## Capitolo 4

### Province: resurrezione o abolizione?

#### 4.1 Le garanzie costituzionali sul funzionamento e le funzioni delle Province

In quest'ultimo capitolo del nostro elaborato, dopo aver ricostruito le più rilevanti vicende storiche, più o meno recenti, che hanno determinato le attuali caratteristiche dell'ente provinciale, è doveroso tentare di dare una risposta all'interrogativo se queste istituzioni di area vasta siano da ritenere necessarie o meno nel sistema delle autonomie locali e per quali ragioni. Prima di entrare nel merito delle varie argomentazioni a supporto delle opposte tesi, la premessa più importante da fare riguarda la posizione costituzionale della Provincia con riferimento sia alla necessità della sua esistenza sia al tipo di autonomia che le è garantita<sup>342</sup>; qualsiasi proposta di riforma, infatti, non può prescindere dal rispetto del disegno costituzionale vigente, ma, al contrario, dovrebbe attuarlo con coerenza nell'osservanza dei suoi principi fondamentali. Questa considerazione è valida oggi a maggior ragione dopo la negativa esperienza della legge n.56 del 2014, che si poneva in funzione anticipatoria di una riforma costituzionale mai più entrata in vigore<sup>343</sup>.

Dal fatto che la Provincia è menzionata nell'art.114 Cost. tra gli enti costitutivi della Repubblica, si fa comunemente derivare la necessità della presenza di un livello di governo locale chiamato Provincia, ossia che abbia proprio questa denominazione e non altre<sup>344</sup>; a questo riguardo occorre però precisare che la menzione nel testo costituzionale dell'ente Provincia non può identificarsi con la garanzia di mera esistenza dell'ente, ma implica anche dei contenuti minimi inerenti ai profili organizzativo e funzionale, su cui

---

<sup>342</sup> Su questo tema si segnalano in particolare i contributi di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2011; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in Le Regioni, n.2/2013; F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012 e M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>343</sup> Si rinvia alle numerose considerazioni svolte nel capitolo 3.

<sup>344</sup> Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2011, p.475.

la legge ordinaria non potrebbe intervenire<sup>345</sup>. La stessa Corte costituzionale, nella già citata sentenza n.220 del 2013, aveva precisato che il ricorso alla legge di revisione costituzionale è necessario non solo “se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost.”, ma anche quando “comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale”<sup>346</sup>. La decisione della Corte del 2015<sup>347</sup>, secondo la quale l’assetto dell’ente Provincia poteva essere modificato in qualunque modo con legge ordinaria a patto che il predetto ente continuasse ad esistere nell’ordinamento, deve però essere letta unitamente alla sentenza 220/2013, che viene espressamente richiamata nel testo.<sup>348</sup>

Partendo dal profilo organizzativo, il primo punto rilevante è la disposizione contenuta nell’art.133 della Costituzione, dove si stabilisce il procedimento per la modificazione delle circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove Province nell’ambito di una Regione<sup>349</sup>; non è prevista, invece, l’ipotesi della soppressione di una Provincia, che potrebbe astrattamente verificarsi solo nel caso di accorpamento tra due o più Province esistenti. Nonostante questa mancata previsione, deve ritenersi ammissibile per una legge del Parlamento disporre la soppressione di una o più Province, purché vengano rispettati i vincoli procedurali dell’art.133 Cost: quello che sembra costituire, infatti, il vero elemento di garanzia costituzionale delle Province è “il requisito procedurale dell’iniziativa comunale”<sup>350</sup>. Questa disposizione, integrata dagli ulteriori requisiti previsti dall’art.21 del TUEL<sup>351</sup>, costituisce senza dubbio una condizione molto favorevole per le comunità locali ma allo stesso tempo si traduce in un forte limite alla possibilità di riformare i confini dei territori provinciali. Da qualche decennio la dottrina si interroga sulla possibilità di interpretare in modo più attenuato il requisito dell’iniziativa comunale, come dimostra per esempio il noto caso della Provincia di Pordenone ricordato dal professor Vezio Crisafulli<sup>352</sup>.

---

<sup>345</sup> Cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n.2/2013, p.375 e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit., p.476.

<sup>346</sup> Corte costituzionale, 19 luglio 2013, n.220, punto 12.1 del Considerato in diritto.

<sup>347</sup> Si fa riferimento alla sentenza 26 marzo 2015, n.50.

<sup>348</sup> In questo senso M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, p.68.

<sup>349</sup> Da questa previsione deriva, evidentemente, che la Provincia è un ente necessariamente infra-regionale.

<sup>350</sup> La citazione è tratta da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit., p.477.

<sup>351</sup> Si specifica che questi ulteriori requisiti non possono considerarsi coperti dalla riserva costituzionale.

<sup>352</sup> La Provincia di Pordenone è stata istituita con legge 171/1968 su iniziativa della Regione Friuli-Venezia Giulia e non dei Comuni; a tal proposito si veda V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1968, p. 964.

Il secondo punto fondamentale riguarda il carattere elettivo degli organi di governo, tematica su cui è esplosa il dibattito dottrinale a partire dai lavori preparatori della legge Delrio<sup>353</sup>. Dalla confermata formulazione dell'art. 114 Cost., discende necessariamente il carattere direttamente rappresentativo degli enti in esso elencati, quindi anche della Provincia, in cui almeno l'organo di indirizzo politico-amministrativo (il consiglio provinciale) sia eletto a suffragio universale<sup>354</sup>. Dall'art. 114, comma 1, risulta infatti che "le Province non sono consorzi di Comuni, ma una collettività di persone organizzata"<sup>355</sup>; nel rispetto del principio fondamentale dell'art.1 Cost., quindi, l'organizzazione si traduce nell'elezione diretta degli organi fondamentali degli enti. Secondo il combinato disposto degli artt. 1, 5 e 114, infatti, gli enti locali sono previsti soprattutto per rafforzare il principio democratico e, di conseguenza, oggetto di garanzia costituzionale sono in primis le comunità locali, "alle quali viene data la possibilità di auto-regolarsi ed auto-amministrarsi in certi settori"<sup>356</sup>. Pertanto, l'articolo 114 della Costituzione deve essere inteso sia come garanzia per gli enti, sia come garanzia per le comunità locali; come hanno chiarito i giudici costituzionali a seguito della riforma costituzionale del 2001, "potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"<sup>357</sup>. Nella Costituzione, dunque, "la rappresentatività degli organi implica l'autonomia politica dell'ente, e viceversa"<sup>358</sup>: dove esiste un ente autonomo dotato di poteri politici e amministrativi di governo della comunità, deve esistere anche un sistema di rappresentanza politica capace di rendere effettivamente sovrana tale comunità. Su questi concetti rimangono sempre attuali le riflessioni della dottrina classica, in modo particolare del professor Esposito: "la solenne proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non solo

---

<sup>353</sup> Si fa notare che in precedenza il dibattito non era particolarmente sviluppato sul punto.

<sup>354</sup> Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit., p.481.

<sup>355</sup> Cit. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op. cit., p.375.

<sup>356</sup> Cit. *Ivi*, p.376.

<sup>357</sup> Corte costituzionale, 12 aprile 2002, n.106, punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>358</sup> Cit. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, op. cit., p.377.

riassume, ma anche garantisce questo diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali”<sup>359</sup>. In conclusione, sembra sia possibile affermare che nell’attuale disegno costituzionale una legge ordinaria non potrebbe disporre della struttura della Provincia come ente direttamente rappresentativo.

Il secondo profilo da analizzare è quello funzionale: come il comma 2 dell’art. 114 Cost. esprime chiaramente, un ente può dirsi costituzionalmente garantito soltanto laddove sia titolare di funzioni proprie, distinte dalle funzioni riconducibili agli altri enti che compongono la Repubblica, ed autonomamente esercitabili<sup>360</sup>. L’esistenza di funzioni proprie è ribadita anche dall’art. 118, comma 2, Cost. secondo cui “*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*”. La Costituzione, dunque, indica tre diversi tipi di funzioni amministrative dal punto di vista della loro attribuzione agli enti locali: le funzioni fondamentali, che la legge statale deve individuare ex art. 117, comma 2, lettera p) Cost., le funzioni conferite da leggi statali o regionali e le funzioni proprie. A partire dall’entrata in vigore della riforma del Titolo V, la dottrina ha prospettato differenti interpretazioni per dirimere l’intricato problema terminologico causato dal legislatore<sup>361</sup>: in questa sede, tuttavia, non è possibile ricostruire tutte le interessanti tesi avanzate dagli studiosi<sup>362</sup>. È sufficiente evidenziare che, in fin dei conti, al di là delle varie denominazioni, sono le leggi statali e regionali che stabiliscono quali funzioni e competenze attribuire alle Province; in questo senso è netta la posizione della Corte costituzionale, che nel 2004 affermava: “Quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p, e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in

---

<sup>359</sup> La citazione è di C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, op. cit., p.81.

<sup>360</sup> In questa direzione si veda M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, op. cit., p.69.

<sup>361</sup> Per una completa disamina si rinvia a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op. cit., p. 164 e ss.

<sup>362</sup> Si rinvia a F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n.2/2014 e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit.

conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime”<sup>363</sup>. Quindi, i legislatori statale e regionale non possono procedere del tutto liberamente poiché incontrano il limite del criterio di sussidiarietà previsto dall’art.118, comma 1, Cost.: “la garanzia costituzionale si risolve, peraltro, nel fatto che alle Province devono essere attribuite/conferite tutte le funzioni amministrative per le quali i Comuni non siano ritenuti adeguati, sempre che le Province siano, a loro volta, ritenute tali”<sup>364</sup>. Il senso di questa disposizione costituzionale è stato ben argomentato dal professor Merloni, tra gli esperti più attenti al tema delle funzioni di area vasta: “la previsione di un governo locale cui attribuire funzioni amministrative non attribuibili ai Comuni ha lo scopo di prevenire un’eccessiva “amministrativizzazione” delle Regioni, assicurando nel contempo una dimensione territoriale di esercizio sicuramente ben superiore a quella raggiungibile dai Comuni”<sup>365</sup>. Queste funzioni, dunque, diverse da quelle comunali perché il loro contenuto richiede una dimensione territoriale superiore, sono proprio le funzioni di area vasta; si pensi ad esempio alla viabilità, al trasporto pubblico locale, all’istruzione secondaria, etc. È importante ribadire che il principio di sussidiarietà, seppur espresso in un modo vago che lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore, è un principio fondamentale alla base del Titolo V della nostra Costituzione: per questo motivo, ogni provvedimento legislativo in materia di funzioni amministrative locali deve necessariamente conformarsi ad esso.

Il terzo profilo riguarda l’eventuale autonomia normativa riconosciuta alle Province dalla Carta costituzionale. L’art. 114 prevede che esse possano dotarsi di “*propri statuti*” nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione; nella pratica, in realtà, il ruolo dello statuto è molto limitato poiché ha competenza soltanto sull’assetto organizzativo, eccezion fatta per l’articolazione e la composizione degli organi di governo. La legge ordinaria, infatti, era intervenuta a chiarire lo scarno enunciato costituzionale, disciplinando il contenuto

---

<sup>363</sup> Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n.43, punto 3.2 del Considerato in diritto.

<sup>364</sup> La citazione è tratta da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit., p. 483 e 484.

<sup>365</sup> Cit. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op. cit., p. 217 e 218.

normativo dello statuto all'art.6 del TUEL<sup>366</sup>; in seguito, la legge "La Loggia"<sup>367</sup> aggiungeva anche la previsione delle forme di controllo, anche sostitutivo. A sua volta l'art. 117, comma 6 riconosce in capo alle Province la "*potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*". Non pochi interpreti hanno rinvenuto in questa disposizione l'attribuzione di una precisa competenza normativa riservata agli enti locali, e quindi anche all'ente provinciale<sup>368</sup>.

Il quarto ed ultimo aspetto da considerare è quello dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, che viene garantita a livello costituzionale dalla disposizione dell'art. 119; si trattava, infatti, del tassello finale attraverso cui il costituente del 2001 ha voluto attuare il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost<sup>369</sup>. Ferma restando dunque l'inevitabile differenza tra l'autonomia finanziaria riconosciuta allo Stato e alle Regioni e la rispettiva posizione riservata agli enti locali, dal vigente quadro costituzionale si può desumere il riconoscimento di "*autonomia nella possibilità di stabilire la tipologia e l'entità delle spese da loro sostenute in relazione alle funzioni loro attribuite*"; oltre a questa previsione, è garantita l'autonomia contabile e soprattutto anche "*la possibilità di esercitare i poteri amministrativi volti alla applicazione dei tributi loro attribuiti da altro ente*"<sup>370</sup>. Sul delicato punto della potestà per gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, infatti, la Corte costituzionale si è espressa nel 2004 definendo i rapporti tra normativa statale di coordinamento finanziario e autonomia tributaria degli enti locali: "*non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*"<sup>371</sup>. La successiva sentenza n.37/2004 specificava che, per attuare questo disegno costituzionale,

---

<sup>366</sup> Il comma 2, art.6 del d.lgs. n.267/2000 recita: "*Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico*".

<sup>367</sup> Nello specifico si tratta della Legge 5 giugno 2003, n.131, art.4, comma 2.

<sup>368</sup> In questo senso si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, op.cit., p. 487.

<sup>369</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op. cit., p. 172.

<sup>370</sup> Entrambe le citazioni sono tratte *Ivi*, p.176.

<sup>371</sup> Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n.36, punto 6 del Considerato in diritto.

era necessario un preliminare intervento del legislatore statale che determinasse i principi dell'intero sistema tributario e definisse i limiti entro cui si sarebbe esplicata la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali<sup>372</sup>. Nonostante il preciso “vademecum” fornito dai giudici della Corte, l’attuazione dell’art.119 Cost. si era rivelata estremamente difficoltosa ed è stata ripresa qualche anno dopo con l’approvazione della legge 42 del 2009; questa importante legge, contenente la delega al governo in materia di federalismo fiscale, disciplinava le varie fasi del processo di attuazione che, purtroppo, ancora oggi è lontano dalla conclusione<sup>373</sup>.

In sintesi, dunque, l’analisi delle garanzie costituzionali della Provincia in Italia appena svolta, consente di affrontare più consapevolmente la discussione tra i sostenitori dell’ente provinciale e coloro che, invece, ne auspicano l’abolizione.

---

<sup>372</sup> Si rimanda a Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n.37, Considerato in diritto.

<sup>373</sup> Per un approfondimento dettagliato si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, p.310 e ss.

## 4.2 Gli argomenti a favore dell'ente intermedio

Nel ventennio successivo all'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, come già messo in luce, le vicende della legislazione sull'ordinamento locale sono state a lungo oscillanti e incerte, sia nel metodo, sia nei contenuti. A fronte di questa involuzione complessiva del sistema autonomistico, è necessario spiegare le ragioni per cui le Province come istituzioni di area vasta debbano ritenersi essenziali ancora oggi nella struttura policentrica della Repubblica delineata dalla Costituzione<sup>374</sup>.

In primo luogo perché le Province sono da considerare espressione di effettive comunità locali riconosciute dalla Costituzione, in quanto sono venute a consolidarsi storicamente come unità esponenziali di tutti i cittadini che convivono nella medesima dimensione territoriale di area vasta: il legame tra la pluralità dei Comuni contigui e il centro urbano del capoluogo provinciale è frutto di “interessi comuni legati alla convivenza e alla esigenza di taluni servizi pubblici organizzati in un medesimo ambito territoriale locale sovra comunale”<sup>375</sup>. Si può aggiungere infatti che la dimensione territoriale provinciale si è caratterizzata nel tempo come la sede a livello locale di apparati statali decentrati, di organismi di rappresentanza delle categorie produttive e di servizi pubblici a rete, di associazioni sindacali e partiti politici. Le Province, dunque, seppur originariamente nate come circoscrizioni tendenzialmente omogenee di decentramento statale, si sono progressivamente affrancate da questa configurazione meramente statalista<sup>376</sup> per configurarsi conseguentemente come enti rappresentativi della comunità locale. Per questi motivi l'origine storica delle istituzioni provinciali è il risultato di “un processo di progressivo consolidamento unitario di una comunità territoriale sovra comunale (appunto di area vasta)”<sup>377</sup>. A fronte di questo processo evolutivo, “la scelta del legislatore

---

<sup>374</sup> In questo senso si rimanda a G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in Istituzioni del federalismo, n.1/2021, p.167 e ss.

<sup>375</sup> Cit. G.C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999, p.265.

<sup>376</sup> La tesi “statalistica” è stata sostenuta da R. BIN, *Il nodo delle Province*, op.cit.: l'impronta statalistica segnerebbe irreversibilmente le Province, impedendo ogni opera di rilancio come istituzioni democratiche di livello d'area vasta.

<sup>377</sup> La citazione è di G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op.cit., p.168.

di investire sul livello provinciale come livello territoriale autonomo, politicamente rilevante, legittimato e dotato di un adeguato pacchetto di funzioni (...) era parsa coerente con i processi demografici, urbanistici, economici e sociali”<sup>378</sup>.

Ciò premesso, secondariamente è doveroso sottolineare, in una prospettiva comparata, che queste istituzioni di area vasta sono presenti nella maggior parte delle altre istituzioni statali europee; infatti, sempre più diffusamente, “gli Stati di maggiori dimensioni si presentano caratterizzati dalla esistenza di un terzo livello di governo territoriale”<sup>379</sup>. Non a caso la Carta europea dell’autonomia locale “le riconosce come istituzioni necessarie dotate di organi rappresentativi a suffragio diretto e universale, in grado di assicurare una visione unitaria ed autonoma degli interessi della comunità”<sup>380</sup>. La struttura organizzativa del livello intermedio si differenzia in relazione soprattutto alle competenze attribuitegli: nella Provincia come ente associativo, modello tipico del sistema spagnolo, le funzioni riguardano l’attività dei Comuni; anche la legge Delrio voleva adottare un modello di questo tipo. Al contrario, negli Stati in cui la Provincia è un ente territoriale elettivo, come ad esempio Belgio, Germania e Gran Bretagna, le funzioni amministrative sono generalmente considerate di area vasta, in quanto eccedenti rispetto alle capacità amministrative dei Comuni<sup>381</sup>. Da questa breve e sintetica ricognizione, risulta evidente come debba essere sempre assicurata la coerenza tra funzioni attribuite e forma di governo: se le funzioni non solo esplicitamente comunali, non si può consentire una forma di governo provinciale a derivazione comunale<sup>382</sup>.

In terzo luogo, una ragione fondamentale a favore delle istituzioni provinciali riguarda il nesso stretto che esiste tra queste e le funzioni amministrative di area vasta, “che ad esse devono essere necessariamente attribuite, e non a Comuni o Regioni”<sup>383</sup>; queste funzioni, che si differenziano in modo evidente da quelle di base o di prossimità spettanti ai

---

<sup>378</sup> La citazione è tratta da M. GORLANI, *Le Province: una riforma da riscrivere*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, op.cit., p.208.

<sup>379</sup> Cit. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., p.358; nelle pagine successive è possibile rinvenire un approfondimento sulla comparazione tra i modelli europei di sistema delle autonomie locali.

<sup>380</sup> Cit. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op.cit., p.169.

<sup>381</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., p.364.

<sup>382</sup> In questa direzione si veda G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *federalismi.it*, n.6/2013.

<sup>383</sup> Cit. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op.cit., p.169.

Comuni<sup>384</sup>, sono state elencate in un primo momento dagli articoli 19 e 20 del TUEL, e successivamente, ancor di più, da quanto è stato prefigurato in sede di attuazione dell'art.118 della Costituzione<sup>385</sup>, quando si intendeva concretare il disegno autonomistico della riforma costituzionale del 2001. Il motivo per cui non si ritiene possibile attribuire ai Comuni o alle Regioni le sopracitate funzioni di area vasta deve essere spiegato in modo esaustivo. Per quanto concerne il primo rilievo, gli interessi pubblici curati da queste funzioni non consentono un esercizio a livello comunale sia per esigenze concrete di adeguata organizzazione territoriale sia perché sono richieste scelte politiche anche nei confronti dei Comuni stessi. Allo stesso modo non possono essere devolute alle Regioni, salvo non perseguire un (non auspicato) disegno di provincializzazione delle medesime: le Regioni, infatti, devono tornare ad essere valorizzate nella loro naturale vocazione quali enti di programmazione, pianificazione e di coordinamento evitando di aumentare ulteriormente il numero delle competenze amministrative accentrate. Questa allocazione di funzioni e servizi di area vasta in capo alla Provincia appare anche decisiva per avvicinare ai cittadini il baricentro del sistema amministrativo, nel rispetto e in coerenza con il senso dei principi autonomistici e di sussidiarietà sanciti in Costituzione<sup>386</sup>. A sostegno di questa tesi è interessante citare la curiosa soluzione contenuta nel disegno di legge costituzionale del 2014: pur volendo sopprimere dalla Carta costituzionale ogni riferimento alla Provincia, il testo prevedeva degli “enti di area vasta” come enti territoriali necessari. Questa scelta non poteva che discendere, come ben argomentato dalla dottrina, dalla “necessaria esistenza di funzioni di area vasta”<sup>387</sup> che richiedevano, a loro volta, la presenza di un livello intermedio di governo locale a cui attribuirne l’esercizio. Questa circostanza è stata evidenziata anche da Gustavo Zagrebelsky che, nel suo commento critico al progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, forniva un suggerimento da non sottovalutare: “Dovrebbe

---

<sup>384</sup> Per un approfondimento si veda F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in Istituzioni del federalismo, n.2/2014.

<sup>385</sup> Si fa riferimento sia agli schemi di decreti legislativi ex legge n.131/2003 sia al disegno di legge n.3118 presentato nella XVI legislatura.

<sup>386</sup> Si fa riferimento al già citato principio di sussidiarietà in senso verticale ex artt. 5 e 118 Cost., che porta a valorizzare il ruolo di amministrazione generale delle istituzioni locali, in sintonia con l’interpretazione del principio autonomistico già offerta da C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in La Costituzione italiana, Padova, CEDAM, 1954 e poi sviluppata da G. BERTI, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1969.

<sup>387</sup> La citazione è tratta da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op.cit., p.243.

far riflettere la circostanza che la riforma, nel contempo ‘abolisce’ le Province, ma riconosce la necessità dell’esistenza di ‘enti di area vasta’ che coordinino le funzioni cui i Comuni non riescono a far fronte da soli (date le loro generalmente modeste dimensioni). Il rischio è che al posto di una Provincia avremo una pluralità di ‘enti di area vasta’, ciascuno dotato dei propri vertici decisionali e di una propria struttura amministrativa”<sup>388</sup>. Una quarta ragione da considerare, che si ricollega ad alcune delle riflessioni già citate, è il rispetto del disegno costituzionale vigente, in modo particolare del problematico rapporto tra il ruolo della Provincia e quello della Regione; nonostante il modello di Regione “leggera”<sup>389</sup> delineato fin dal 1948 e confermato dalla riforma del Titolo V del 2001, si è consolidata sempre più la tendenza delle Regioni ad un esercizio diretto delle funzioni amministrative, da parte di propri apparati oppure di enti strumentali dipendenti da esse. Questo centralismo amministrativo regionale, che si è manifestato soprattutto in relazione alle funzioni di spettanza provinciale non riallocate dalle Regioni stesse<sup>390</sup>, ha causato la proliferazione di numerosi organismi strumentali in vario modo operanti a livello subregionale, i quali sono preposti di frequente all’esercizio di funzioni o servizi di area vasta<sup>391</sup>; si tratta di una realtà in contraddizione evidente con le previsioni costituzionali a tal punto che il legislatore ha tentato di porvi rimedio attraverso più interventi legislativi<sup>392</sup>. È doveroso quindi tornare a valorizzare il ruolo delle province in qualità di enti più idonei a gestire i servizi di area vasta: “prima di prendere in considerazione altre suddivisioni territoriali, (...), si deve dare rilievo alla Provincia, ovvero a quell’ente territoriale di area vasta che, già esistente da tempo nell’ordinamento, incarna, quanto meno nella maggioranza dei casi, le caratteristiche proprie dell’ambito territoriale ottimale”<sup>393</sup>. La corretta allocazione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà “dovrebbe, poi, avere l’effetto di concentrare nei due livelli di governo locale

---

<sup>388</sup> La citazione è di G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 77 e 78.

<sup>389</sup> Si fa riferimento alla visione di Regione come ente di legislazione, programmazione e coordinamento alla quale spetterebbero soltanto in via eccezionale funzioni amministrative operative; in virtù del principio di sussidiarietà, infatti, le funzioni amministrative sono conferite di norma a Comuni e Province.

<sup>390</sup> Si tratta delle funzioni amministrative provinciali riconosciute dalla legge n.142/1990 e puntualizzate nel d.lgs. n.112/1998, il quale demandava alla legislazione regionale il conferimento delle funzioni alle Province.

<sup>391</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, op.cit., p.170.

<sup>392</sup> Si vedano in particolare i commi 33 e 34, art.2 della legge n.244 del 2007 e, ultimo per ordine di tempo, il comma 90, art.1 della legge n.56/2014.

<sup>393</sup> La citazione è tratta da F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op. cit., pp. 230 e 231.

la maggior parte delle funzioni amministrative di tipo operativo”<sup>394</sup>; ciò non esclude che funzioni operative possano essere portate a livello regionale, ma questa eventualità deve ritenersi una mera eccezione, motivata solamente dall’esistenza di interessi unitari non gestibili a livello locale<sup>395</sup>. Per il resto, le Regioni devono occuparsi delle funzioni di tipo strategico, delineando programmi e progetti di ampio rilievo al punto da diventare un autorevole punto di riferimento per l’intero sistema locale; come correttamente sintetizzato dalla dottrina, dunque, “la Regione si libera della gran parte delle funzioni operative perché queste, in sussidiarietà, devono essere attribuite agli enti locali, ma si vede riconoscere dagli enti locali un ruolo di guida effettiva dell’intero sistema”<sup>396</sup>.

Infine, l’ultimo argomento finalizzato a confermare la necessaria esistenza del livello provinciale attiene alla particolare connotazione territoriale ed istituzionale dell’Italia; come noto, infatti, il tessuto amministrativo italiano conta più di 8 mila comuni, dei quali circa il 72 % hanno una popolazione pari o inferiore a 5000 abitanti. Se da una parte non sembra realistica né tanto meno praticabile la strada di un loro accorpamento al fine di ridurre drasticamente il numero, dall’altra non sono mai effettivamente decollati, nonostante i parecchi incentivi del legislatore, gli strumenti delle unioni e fusioni dei Comuni. In siffatto contesto, preso atto che comuni di così piccole dimensioni non sono oggettivamente in grado di assicurare l’adeguato esercizio di determinati servizi pubblici essenziali, è evidente che c’è la necessità di “un ente intermedio che si ponga quale anello di congiunzione tra l’ente locale più piccolo e la Regione”<sup>397</sup>. Come già precedentemente verificato, peraltro, questa esigenza del terzo livello di governo locale è presente in tutte le realtà europee simili alla nostra ed è confermata da alcune scelte compiute dalle Regioni quando si sono trovate a dover amministrare funzioni sul proprio territorio. Questo aspetto si interseca inoltre con l’idea di ‘ambito territoriale ottimale’, entrata nella legislazione amministrativa a partire dagli anni Novanta; i numerosi tentativi del legislatore di individuare ambiti di adeguate dimensioni per gestire determinati servizi nel modo più efficiente possibile, hanno comportato la nascita di nuovi enti intermedi che

---

<sup>394</sup> La citazione è tratta da F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in Astrid online, 8 marzo 2007.

<sup>395</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>396</sup> Cit. *Ibidem*.

<sup>397</sup> La citazione è di F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, op. cit., p.240.

si aggiungevano alla già nutrita schiera di organismi strumentali<sup>398</sup>. Tenuto conto del sostanziale fallimento di questi tentativi, per contemperare le due esigenze della efficienza da un lato e della semplificazione dall'altro, è possibile affermare che il ritaglio amministrativo ritenuto territorialmente adeguato corrisponderebbe verosimilmente al territorio della Provincia<sup>399</sup>. Le moderne riflessioni in tema di adeguatezza territoriale e dimensione ottimale dei servizi, che verranno analizzate nei dettagli alla fine del quarto capitolo<sup>400</sup>, forniscono delle importanti indicazioni nella direzione di una possibile rinnovata valorizzazione del livello provinciale.

---

<sup>398</sup> In questa direzione si rimanda a P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n.3/2018, p.8.

<sup>399</sup> In questo senso si veda F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op. cit., p.240; in senso parzialmente diverso si veda C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op. cit., pp. 37 e ss.

<sup>400</sup> Si rinvia alla lettura del paragrafo 4.4.

### 4.3 Le ragioni a sostegno della tesi abolizionista

È noto che, fin dai tempi dell'Assemblea costituente e dall'introduzione delle Regioni, "sono stati avanzati dubbi sull'identità costituzionale delle Province e sull'opportunità di mantenere anche quel livello di governo"<sup>401</sup>; infatti, l'ipotesi di una loro abolizione è sempre rimasta sotto traccia, seguendo l'andamento di un "fiume carsico"<sup>402</sup>, pronta a riemergere non appena le condizioni politiche lo avessero consentito<sup>403</sup>. In questa sede, dunque, si cercherà di illustrare le principali argomentazioni articolate dal mondo accademico e politico per sostenere le proposte di soppressione dell'ente Provincia. La prima ragione attiene alle origini storiche dell'istituto provinciale, che vanno ricercate nell'organizzazione amministrativa accentrata tipica del sistema napoleonico, preso a modello dagli stati italiani preunitari<sup>404</sup> proprio con lo scopo specifico di porre fine a quel sistema policentrico di autonomie fino ad allora sostanzialmente mantenutosi in Italia. Accogliendo questo ragionamento, "l'origine e il significato della Provincia furono (e sono) incontestabilmente connaturati con la logica di uno Stato rigidamente centralista, principalmente interessato a gestire l'unità della penisola in modo che la presenza del governo risultasse uniforme su ogni territorio"<sup>405</sup>. In tale assetto, dunque, le Province non possono rappresentare l'identità storica delle comunità locali, ma un elemento di segno letteralmente opposto: "viste dal centro, le province sono essenzialmente un'articolazione dell'amministrazione statale"<sup>406</sup>, costruite in maniera sistematica ed omogenea al fine di assicurare un esercizio razionale delle funzioni amministrative statali decentrate. Per questi motivi, dunque, i sostenitori della tesi abolizionista sono dell'opinione che un

---

<sup>401</sup> Cit. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, op. cit., p.7.

<sup>402</sup> La locuzione è mutuata da C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2015, p.1.

<sup>403</sup> Anche nella dottrina giuridica l'idea di abolire le Province costituisce- utilizzando le parole di M.S. GIANNINI- una sorta di "invariante" o, meglio, quasi una "corrente carsica che, più o meno ciclicamente, riemerge per proporre de iure condendo la radicale cancellazione di questi enti, con salvezza delle autonomie speciali di Trento e Bolzano" (cfr. S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli/Treviglio, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008.)

<sup>404</sup> Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019, p.37.

<sup>405</sup> La citazione è tratta da S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 30 gennaio 2009.

<sup>406</sup> La citazione è di R. BIN, *Il nodo delle Province*, op. cit., p.4.

progetto serio di trasformazione dello Stato in senso federale deve escludere senza dubbio l'esistenza di enti tipicamente centralisti come le Province<sup>407</sup>.

In secondo luogo, la comparazione con alcune esperienze straniere si dimostra, alla prova dei fatti, un argomento particolarmente debole che rischia addirittura di rivelarsi un'arma a doppio taglio; a tal proposito appare utile richiamare la situazione in Spagna, Germania e Gran Bretagna<sup>408</sup>. La Costituzione spagnola all'articolo 141 definisce la Provincia un "entità locale con personalità giuridica propria, determinata dal raggruppamento dei municipi": si tratta pertanto di un ente associativo composto dalle municipalità del territorio di riferimento, per i quali organi di governo è prevista l'elezione di secondo grado. A propria volta la Costituzione federale tedesca, pur menzionando i *Landkreise* quali enti di livello intermedio, devolve integralmente la loro disciplina alle leggi dei singoli *Länder*: in questo modo si rinvengono profonde differenze riguardo la concreta organizzazione dei singoli enti sparsi sul territorio della Repubblica Federale. Inoltre, è doveroso far notare che il numero dei *Landkreise* è andato diminuendo progressivamente, per effetto di misure legislative assai penetranti, fino al dimezzamento rispetto ai dati originari<sup>409</sup>. Un simile procedimento di razionalizzazione è stato portato avanti anche in Gran Bretagna, dove peraltro sono assenti specifiche disposizioni costituzionali a garanzia del livello intermedio di governo locale; di conseguenza, in molti casi, gli enti intermedi sono stati trasformati in amministrazioni di secondo grado deputate solo all'erogazione di determinati servizi. Nel sistema britannico non esiste nulla di simile alla Provincia così come intesa nel sistema costituzionale italiano<sup>410</sup>. Il quadro appena sinteticamente tratteggiato dimostra come certamente "vi siano esigenze inerenti aree superiori alla dimensione comunale, ma come non sia assolutamente necessario immaginare un ente locale specificamente finalizzato a soddisfarle, laddove, invece, un miglior grado di efficienza può ottenersi con forme di amministrazione ben diverse"<sup>411</sup>. Questa riflessione finale ci permette di rivolgere l'attenzione alla successiva

---

<sup>407</sup> In questa direzione v. S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, op. cit.

<sup>408</sup> Su questo punto si vedano le approfondite analisi contenute in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli/Treviglio, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008.

<sup>409</sup> I *Landkreise* sono stati ridotti da 418 a 237 come riscontrabile nella tabella in G. PICCIRILLI, *Il livello intermedio del governo territoriale in Germania: I Landkreise, ossia un ente a geometria variabile*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit., pp. 144 e ss.

<sup>410</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Le trasformazioni del local government in Gran Bretagna come paradigma della riforma del welfare state*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit.

<sup>411</sup> Cit. S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, op. cit., p. 5.

argomentazione riguardante le cosiddette ‘esigenze di governo di area vasta’. La terza motivazione si basa sull’assunto che, pur esistendo alcune funzioni amministrative che travalicano i confini geografici dei singoli Comuni, non esistono ragioni logiche che facciano dedurre automaticamente la necessità dell’esistenza di un ente locale deputato alla gestione di tali competenze sovra-comunali<sup>412</sup>. Questo equivoco è stato messo in luce dalla dottrina più attenta, la quale ha evidenziato che “non è affatto detto che, se esiste effettivamente un complesso di funzioni amministrative idealmente esercitabili in una determinata area, sia perciò necessario istituire un ente a cui attribuire la responsabilità politica dell’esercizio di tali funzioni-un ente territoriale necessario, a base rappresentativa”<sup>413</sup>. Partendo dal diritto costituzionale, nonostante la Provincia sia garantita dall’art.114 in qualità di ente costitutivo della Repubblica, la medesima Carta costituzionale non qualifica espressamente le funzioni attribuite a tale istituzione, affidando il compito di indicarle alla potestà del legislatore ordinario<sup>414</sup>. Le funzioni provinciali non sono mai state identificate in modo chiaro e omogeneo<sup>415</sup>; anzi, nel caso italiano, in sede di Assemblea costituente, era stato invertito l’ordine logico delle questioni: dapprima si erano confermate l’esistenza e la struttura dell’ente, rinviando l’individuazione delle sue funzioni ad un secondo momento. A quel punto risultava doveroso tentare di giustificare la loro esistenza attribuendone qualche competenza attraverso un’operazione a posteriori<sup>416</sup>, che, con il moltiplicarsi dei livelli decisionali, ha contribuito ad accrescere l’incertezza sull’effettiva titolarità delle funzioni. La sovrapposizione fra amministrazioni diverse, molto spesso portatrici di indirizzi politici differenti, che incidono tutte su un medesimo limitato ambito territoriale, costituiva una forte limitazione ad un efficace ed efficiente svolgimento dell’attività amministrativa; in questo senso il professor Bin convintamente affermava che “se alla sovrapposizione di competenze amministrative si somma la competizione politica tra i soggetti che ne sono investiti, l’inefficienza è il risultato assicurato”<sup>417</sup>. Coloro che sostengono la tesi

---

<sup>412</sup> Cfr. *Ibidem* e anche R. BIN, *Il nodo delle Province*, op. cit.

<sup>413</sup> La citazione è tratta da R. BIN, *Il nodo delle Province*, op. cit., p. 5.

<sup>414</sup> Si rimanda alla disciplina dell’art.117, comma 2, lett. p) della Costituzione.

<sup>415</sup> Sul punto si rinvia all’interessante contributo di E. FREDIANI, *Ad impossibilia nemo tenetur: la faticosa ricerca di un minimo di chiarezza in materia di funzioni delle Province nel quadro costituzionale attuale*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit., pp. 37 e ss.

<sup>416</sup> Cfr. S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, op. cit., p. 4.

<sup>417</sup> Cit. R. BIN, *Il nodo delle Province*, op. cit., p. 7.

dell'abolizione del livello provinciale<sup>418</sup>, concordano sul fatto che siano sufficienti i Comuni e le Regioni come enti direttamente rappresentativi dei cittadini a livello territoriale, proponendo dei modelli amministrativi diversi per l'esercizio delle funzioni di area vasta; il ruolo delle Province, infatti, è stato ridimensionato poiché le stesse “sono state costantemente e progressivamente schiacciate tra le regioni, sempre più diventate enti dominanti nel settore della sanità e del trasporto di area vasta, e i comuni, che sempre più costituiscono il livello di governo base del welfare, soprattutto con riferimento ai servizi alla persona”<sup>419</sup>.

Il quarto motivo a favore della soppressione degli enti provinciali, che ha assunto un notevole risalto a livello mediatico durante la crisi economica, era collegato alla necessità di ridurre gli sprechi e i costi della politica; nonostante le poche funzioni degne di rilievo attribuite loro, le Province pesavano considerevolmente sul bilancio pubblico e le spese da loro sostenute aumentavano sempre di più. Con l'aggravante che, a differenza delle altre esperienze europee di razionalizzazione richiamate sopra, il numero delle Province si è moltiplicato: nell'arco di tempo compreso tra il 1992 e il 2005, infatti, sono state istituite dodici nuove amministrazioni provinciali<sup>420</sup>. Nel 2007 i giornalisti Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, all'interno della loro opera di denuncia degli sprechi delle istituzioni pubbliche<sup>421</sup>, hanno riservato un capitolo alla questione dell'inutilità delle Province: dopo aver analizzato i bilanci degli enti, hanno quantificato in 15/17 miliardi il risparmio annuo per la spesa pubblica che si otterrebbe con la loro abolizione. Negli anni successivi sia Centri di analisi sia Istituti di ricerca hanno pubblicato degli studi in cui evidenziavano tutti i possibili vantaggi derivanti dalla soppressione delle Province; tra tutti, l'istituto Bruno Leoni attestava, più realisticamente, la cifra del risparmio di denaro pubblico in circa due miliardi<sup>422</sup>. Infine, si deve segnalare che lo snellimento della macchina burocratica e il risparmio di spesa pubblica erano i cavalli di battaglia anche dei sostenitori della riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016,

---

<sup>418</sup> In questo senso si vedano S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli/Treviglio, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008 e F. FANIZZA, *L'abolizione delle province in Italia. Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Laterza, 2018.

<sup>419</sup> Cit. F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n.19/2013, p.13.

<sup>420</sup> Per un approfondimento si veda A. GIURICIN, *Il costo delle Province*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit., pp. 73 e ss.

<sup>421</sup> Il riferimento è a G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

<sup>422</sup> Cfr. A. GIURICIN, *Quanto costano le Province?*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 6 ottobre 2010.

la quale prevedeva, come noto, la soppressione di ogni riferimento alla Provincia dal testo della Costituzione.

Il quinto ed ultimo argomento prende spunto dalla diversa visione del rapporto tra Province e Regioni, che trova un illustre precedente storico nell'impostazione originaria immaginata dalla Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente<sup>423</sup>: un impianto degli enti locali articolato sui due livelli di governo di Regioni e Comuni, con le province mantenute come circoscrizioni amministrative di decentramento regionale e statale. Fra coloro che, in seno alla Seconda sottocommissione, si espressero a favore dell'abolizione della Provincia vi furono gli illustri accademici Luigi Einaudi e Costantino Mortati<sup>424</sup>; seppur con delle diverse sfumature, entrambi sostenevano autorevolmente di sostituire la Provincia con una forma di consorzio tra comuni. Nonostante la diversa scelta a cui era pervenuta l'Assemblea plenaria, questa visione aveva rianimato il dibattito a seguito dell'istituzione delle Regioni nel 1970; si riteneva, infatti, che le strutture intermedie non potessero più identificarsi con le Province, le quali pertanto dovevano essere abolite, ma dovevano essere create delle altre strutture subregionali definite come comprensori<sup>425</sup>. Questa posizione sostenuta dal Partito Repubblicano si era tradotta nella presentazione di una proposta di legge costituzionale finalizzata alla "*Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia*"<sup>426</sup>; è interessante sottolineare che, nella relazione allegata al disegno di legge, si leggeva che la proposta traeva origine da "una catena di constatazioni negative sul ruolo istituzionale ed amministrativo dell'ente provincia"<sup>427</sup> che potevano riassumersi nel seguente elenco: scarsissime competenze, inadeguatezza territoriale, struttura rigida e burocratica, costi di funzionamento sproporzionati rispetto alle funzioni assegnate<sup>428</sup>. Si può osservare che queste criticità, messe in luce verso la fine degli anni Settanta, sono riemerse ciclicamente anche nei decenni successivi a fondamento delle argomentazioni contrarie al mantenimento dell'ente Provincia. Allo stesso modo, la proposta di superare le Province con degli enti locali più flessibili è stata ripresa e

---

<sup>423</sup> Per un approfondimento completo si rinvia al Capitolo 1.

<sup>424</sup> Così L. CEFFALO, *Una vita sul filo del rasoio: la storia delle Province italiane*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit., pp. 29 e ss.

<sup>425</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op. cit., p.71.

<sup>426</sup> Si fa riferimento alla proposta n. 1597 a firma Biasini, La Malfa, Mammi ed altri presentata alla Camera dei Deputati in data 4 luglio 1977.

<sup>427</sup> V. Atti parlamentari, Camera dei deputati, seduta del 4 luglio 1977.

<sup>428</sup> In questo senso F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, op. cit., p.71.

sviluppata in un lavoro più recente<sup>429</sup>: dopo aver trasferito interamente alle Regioni il profilo decisionale-politico, si potrebbero delineare forme di “accordi funzionali”<sup>430</sup> di diritto pubblico nel caso in cui sorgesse il bisogno di gestire un problema amministrativo in modo sovracomunale. Di conseguenza, il personale impiegato in sede provinciale avrebbe dovuto essere suddiviso tra i Comuni compresi nel territorio e successivamente preposti alla gestione dei singoli accordi stipulati dalle amministrazioni comunali<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> Si fa riferimento a S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli/Treviglio, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008

<sup>430</sup> Per approfondire questa proposta si rinvia a S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, op. cit., pp. 173 e ss.

<sup>431</sup> *Ibidem*.

#### 4.4 Un possibile rilancio delle Province nella prospettiva del riordino territoriale delle autonomie locali

La questione relativa al mutamento dei confini nell'ottica di un riordino generale del livello provinciale è sempre stata storicamente un problema<sup>432</sup>; lo testimonia quanto affermato già nei primi anni del Novecento dal celebre statista Giovanni Giolitti: «Il problema di rifare le circoscrizioni dei Comuni e delle Province è una delle cose più difficili che si possa immaginare perché tocca interessi pecuniari gravissimi»<sup>433</sup>. Non si può dare per scontata «l'idea che l'inerzia, se non la stabilità, costituisca uno dei caratteri distintivi delle partizioni amministrative italiane»<sup>434</sup>; a causa di questo immobilismo, infatti, gli attuali confini territoriali delle istituzioni italiane sono del tutto anacronistici, riflettendo spesso ancora situazioni economico-sociali risalenti a molti anni fa. Da un'analisi delle circoscrizioni territoriali e delle dimensioni geografiche degli enti, emerge in modo lampante che il sistema italiano è afflitto «da un eccesso di frammentazione, da una scarsa corrispondenza tra esigenze di efficacia della struttura e strumenti di gestione del territorio, da una drammatica divergenza tra dimensione ottimale e confine amministrativo, sia esso regionale, comunale o dell'area vasta, con tutte le inevitabili conseguenze negative che questo comporta»<sup>435</sup>. Nonostante queste gravi criticità siano assolutamente note alla letteratura scientifica<sup>436</sup>, gli interventi normativi del legislatore non sono mai stati in grado di risolverle; anzi, la legislazione repubblicana ha aumentato continuamente il numero delle Province<sup>437</sup>, fino ad arrivare alle centodieci attuali. È interessante notare che il 77% di queste sono delimitate da confini che hanno subito estese variazioni o sono il frutto di ritagli innovativi: questo dato si spiega

---

<sup>432</sup> A tal riguardo si veda M. L. STURANI, *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010.

<sup>433</sup> La citazione è riportata all'inizio dell'articolo di C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014.

<sup>434</sup> Cit. veda M. L. STURANI, *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, op. cit., p. 65.

<sup>435</sup> Cit. F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *federalismi.it*, n. 20/2022.

<sup>436</sup> Su questo tema si rinvia all'interessante contributo di F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *federalismi.it*, n. 20/2022.

<sup>437</sup> Per un approfondimento su tutte le istituzioni di nuove Province si veda A. GIURICIN, *Quanto costano le Province?*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 6 ottobre 2010.

agevolmente con il fatto che le variazioni intervenute sono state rivolte alla frammentazione, concentrandosi soprattutto laddove le dimensioni originarie delle partizioni erano maggiori<sup>438</sup>. Basta pensare che la proliferazione delle ‘nuove’ province è stata spesso dovuta “più alla volontà di dotare il territorio di organismi di decentramento statale (...) piuttosto che di più adeguate istituzioni rappresentative locali”<sup>439</sup>. Si deve segnalare che più di recente il legislatore, in due distinti momenti, aveva tentato di affrontare l’annosa questione del riordino territoriale, ed in modo particolare della riduzione del numero delle Province. Dapprima nel 2010 il Governo aveva inserito nel decreto della manovra finanziaria la previsione, poi eliminata, della soppressione delle “mini-province” con un numero di abitanti inferiori ai 220 mila, eccezion fatta per quelle confinanti con Stati esteri e per quelle delle Regioni a statuto speciale<sup>440</sup>; in seconda battuta con il decreto legge n.95 del 2012 il Governo aveva avviato un complesso procedimento di riordino di tutte le Province delle Regioni ordinarie, motivato però soltanto con l’esigenza di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica<sup>441</sup>. L’apposita deliberazione del Consiglio dei ministri prevista dal decreto aveva stabilito i due requisiti minimi che tutte le Province dovevano rispettare: una dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati e una popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti. L’idea di ricondurre gli enti provinciali ad una dimensione territoriale non inferiore ad una soglia minima, oltre a porre al centro della riforma il tema dell’adeguatezza dimensionale, appariva in realtà coerente con un’ipotesi di rivalutazione e rafforzamento delle Province<sup>442</sup>. Per dovere di completezza, si segnala che la legge n. 56 del 2014 non era intervenuta sull’organizzazione territoriale degli enti provinciali, ridisciplinando principalmente gli organi di governo e le funzioni amministrative.

---

<sup>438</sup> Cfr. M. L. STURANI, *L’inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, op. cit., p. 71.

<sup>439</sup> Cit. P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n.3/2018, pp. 2 e 3.

<sup>440</sup> Per una completa ricostruzione si rinvia a F. FABRIZZI, *Soppressione di Province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in *federalismi.it*, n.11/2010.

<sup>441</sup> Cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, in *osservatoriosullefonti.it*, n.3/2012, p.20.

<sup>442</sup> Così F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op. cit., p. 226.

Preso atto della situazione appena sinteticamente descritta, è necessario fare un passo in avanti cercando di comprendere quali sono i fattori che impediscono di tradurre in termini giuridici le conclusioni che sono state raggiunte dagli esperti in ambito economico, statistico e geografico<sup>443</sup>. L'ostacolo principale è costituito senza dubbio dal vincolo della procedura di modificazione dei territori provinciali disciplinata dall'art. 133, primo comma, della Costituzione: iniziativa dei Comuni, parere della Regione, legge dello Stato<sup>444</sup>. Come ha ben argomentato la dottrina, si tratta di una procedura "fatta apposta per produrre 'nuove' Province, fondate su istanze localistiche, ma del tutto inadatta a realizzare un processo di ridefinizione dall'alto, a produrre, in tempi accelerati, una sostanziale riduzione del numero (...)"<sup>445</sup>. Nella prospettiva di un riordino provinciale complessivo, appare assai difficoltoso ottemperare alla prescrizione costituzionale della necessaria iniziativa comunale; se è vero che il necessario coinvolgimento delle comunità locali è espressione diretta del principio autonomista e democratico, "è però altrettanto vero che occorrerebbe trovare la 'giusta misura' che consenta di preservare quel coinvolgimento senza tuttavia paralizzare la procedura"<sup>446</sup>. A dimostrazione della necessità di compiere un bilanciamento tra esigenze diverse, la stessa Corte costituzionale ha dovuto pronunciarsi più volte in tema di territorio provinciale: oltre al testo della Costituzione è, dunque, alla giurisprudenza della Corte che occorre rivolgere lo sguardo. Già nella sentenza n.347 del 1994 il Giudice delle leggi, nell'ammettere lo strumento della delega legislativa per l'istituzione o la modifica di una Provincia, specificava che gli aggravamenti e gli adempimenti procedurali previsti dall'art. 133 Cost. potessero intervenire anche nella fase di formazione della legge delegata, purché precedentemente rispetto alla sua emanazione. La Corte affermava, inoltre, che le singole iniziative comunali, seppur coordinate allo stesso fine, sono reciprocamente autonome; pertanto, spetta soltanto al potere legislativo il compito di valutare, al termine del procedimento, l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova

---

<sup>443</sup> In questa direzione v. F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, p.279.

<sup>444</sup> Si deve aggiungere che la legge n.142 del 1990 (poi ripresa dall'art. 21 del TUEL) ha stabilito i criteri e gli indirizzi da seguire per la revisione della mappa provinciale, al fine di orientare in modo migliore l'attuazione della disposizione costituzionale.

<sup>445</sup> La citazione è tratta da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, op. cit., pp. 226-227.

<sup>446</sup> Cit. F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, p.284.

Provincia<sup>447</sup>. Questa sentenza è stata richiamata a distanza di due decenni, in occasione dell'impugnazione davanti alla Corte dei due decreti del Governo Monti che intervenivano sull'assetto degli enti provinciali<sup>448</sup>; nella già nota sentenza n.220 del 2013, la Corte costituzionale censurava specificamente il procedimento seguito per la modifica delle circoscrizioni provinciali<sup>449</sup>. La Corte, infatti, ribadiva che l'iniziativa dei Comuni interessati deve necessariamente precedere l'iniziativa dei Comuni in senso stretto; per tale ragione "esiste una incompatibilità logica e giuridica tra il decreto legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni", iniziativa che deve essere "frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà"<sup>450</sup>. Nella citata sentenza n.50 del 2015, con la quale i giudici costituzionali hanno tentato di dare una lettura conforme a Costituzione della legge Delrio, la Corte ha affermato che le regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost. "risultano riferibili solo ad interventi singolari" e non ad operazioni di riordino generale finalizzate alla semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, fermo restando comunque il rispetto dei principi espressi dalla Carta costituzionale. Si può convenire con Vandelli sul fatto che "tale affermazione non sembra quindi escludere la possibilità per il legislatore statale di prevedere nuovamente una procedura di complessiva revisione territoriale delle circoscrizioni provinciali, sia pure con modalità che non dovranno necessariamente ispirarsi alle esigenze di tutela delle comunità di origine sottese nella disciplina costituzionale sulle variazioni territoriali"<sup>451</sup>. Si deve segnalare, però, che a distanza di sei anni, il giudizio della Corte costituzionale su quel testo normativo è stato quasi totalmente rivisto, oggi, nella sentenza n.240 del 2021<sup>452</sup>. Senza soffermarsi sui numerosi profili interessanti contenuti in questa pronuncia<sup>453</sup>, ci si limita a segnalare un passaggio della Corte meritevole di attenzione: poiché la mancata approvazione della riforma costituzionale ha comportato la permanenza delle Province nel sistema delle autonomie

---

<sup>447</sup> Cfr. *Ivi*, p.286.

<sup>448</sup> Si rimanda all'ampia trattazione contenuta nel capitolo 2.

<sup>449</sup> In questo senso si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, p.112.

<sup>450</sup> Corte costituzionale, sentenza n.220/2013, Considerato in diritto, punto 12.2.

<sup>451</sup> La citazione è tratta da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp.112 e 113.

<sup>452</sup> Così F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, p.288.

<sup>453</sup> Si rinvia alla lettura del terzo paragrafo del capitolo 3.

locali, è venuto meno il presupposto fondamentale sul quale si basava lo stesso intervento legislativo<sup>454</sup>. Dopo il monito contenuto nella sentenza appena citata, sembra difficile poter continuare a ritenere valide le conclusioni formulate dalla stessa Corte nel 2015. Da quanto sinteticamente esposto nelle precedenti pagine, occorre prendere atto che il testo costituzionale, dal punto di vista delle procedure per la modifica dell'organizzazione territoriale, è impreparato e non adeguato; infatti, “quei procedimenti così aggravati pensati per modifiche puntuali potrebbero continuare ad avere un senso per altre future modifiche puntuali, ma per un ripensamento complessivo occorrerebbe una previsione costituzionale diversa”<sup>455</sup>. Il disegno di riforma costituzionale, bocciato dalla consultazione referendaria del 2016, aveva previsto l'abrogazione completa dell'articolo 133 della Costituzione. Nell'immutato disegno costituzionale, dunque, si deve ritenere che la scelta migliore corrisponda all'approvazione di una legge costituzionale che disciplini il riordino complessivo delle circoscrizioni provinciali, garantendo così anche tutti i soggetti coinvolti<sup>456</sup>; in questa direzione, è difficile negare l'utilità di mettere le Regioni al centro dell'intero processo, secondo un modello tipico degli ordinamenti più propriamente federali<sup>457</sup>. Alle Regioni, dunque, poiché sono “le uniche istituzioni in grado di conoscere veramente le esigenze e le potenzialità dei diversi territori”<sup>458</sup>, dovrebbe essere attribuito il potere di disciplinare l'organizzazione e il dimensionamento dei propri enti di area vasta.

Tutto ciò premesso, prima di portare a compimento il percorso di approvazione di una legge costituzionale dedicata, si dovrebbe chiarire verso quale modello istituzionale si intende dirigersi: si tratta, infatti, di compiere una scelta politica, poiché gli stessi geografi concordano nel ritenere che non è scientificamente possibile indicare il modello più opportuno; tuttavia, tale scelta non può prescindere dalla valutazione dei dati e delle evidenze che emergono dai moderni studi scientifici. Come è stato condivisibilmente affermato, infatti, “qualunque sia l'idea di Paese sottostante alle scelte che dovranno

---

<sup>454</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”*, op. cit., p.289.

<sup>455</sup> Cit. *Ivi*, p. 294.

<sup>456</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>457</sup> Cfr. M. GORLANI, *Le Province: una riforma da riscrivere*, e G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

<sup>458</sup> La citazione è di M. GORLANI, *Le Province: una riforma da riscrivere*, e G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, op. cit., p.204.

regolare nel prossimo futuro l'assetto regionale, quello metropolitano e quello degli altri enti locali, non vi sono alternative sensate al fatto che il relativo framework amministrativo dovrebbe essere approssimato alla reale configurazione delle reti di vita e lavoro<sup>459</sup>. La geografia funzionale di un territorio, infatti, viene da tempo individuata con la mobilità pendolare per motivi di lavoro: nell'articolo già citato, al quale si deve rinviare per gli approfondimenti dettagliati del tema, i professori di geografia economico-politica Dini e D'Orazio espongono varie zonizzazioni territoriali dalle quali è possibile ricavare indicazioni utili per la nostra indagine<sup>460</sup>, al fine di intervenire sulle diffuse incongruenze fra amministrazione e territorio. In questa sede pare utile riportare le principali conclusioni contenute nel Rapporto annuale della Società Geografica Italiana, pubblicato nel 2015 a seguito dell'entrata in vigore della riforma Delrio. Partendo dalle 'piattaforme regionali' identificate dal *Progetto Quadroter*<sup>461</sup>, seppur rifiutando l'ipotesi di eliminare le regioni costituzionali per sostituirle con queste, il lavoro evidenziava che l'individuazione di una nuova trama di enti intermedi avrebbe dovuto prendere le mosse proprio da questo assetto. La legge n.56 del 2014 ha evitato di intervenire sul tema dei confini amministrativi, nonostante il fatto assodato che "nessuna delle 10 Città Metropolitane corrispondesse alla propria area metropolitana, e che nella maggior parte dei casi le 107 Aree Vaste non corrispondessero alla propria area funzionale"<sup>462</sup>. Anche se il Rapporto non esprimeva valutazioni politiche, non poteva astenersi dal sottolineare che alcune Regioni, nei propri documenti di programmazione, avevano già da tempo organizzato le proprie strategie e l'erogazione dei servizi su aree differenti rispetto a quelle delle Province, ovviamente nel rispetto dei vincoli generati dalla normativa di riferimento. Questo imponente lavoro amministrativo-territoriale, purtroppo disperso dalla legge Delrio, doveva e deve essere valorizzato in maniera sistematica da un serio progetto di riforma del sistema delle autonomie locali, e soprattutto dell'ente

---

<sup>459</sup> La citazione è tratta da F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *federalismi.it*, n. 20/2022.

<sup>460</sup> Si fa riferimento a F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, op. cit., pp 322 e ss.

<sup>461</sup> Il Progetto Strategico CNR Quadroter 1999 si proponeva di essere il secondo momento di progettualità territoriale dell'Italia dopo il Decreto Rattazzi del 1859; a tal proposito, individuava 37 Ecosistemi Urbani (ECURB) ossia delle regioni urbane della dimensione media di circa due milioni di abitanti per poco meno di diecimila kmq. Si veda F. ARCHIBUGI (a cura di), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale*, CNR Progetto strategico Quadroter, Roma, Gangemi editore, 1999.

<sup>462</sup> Cit. F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, op. cit., p. 337.

intermedio<sup>463</sup>. Partendo sempre dalla medesima premessa, ovvero che “pressoché nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l’adeguato esercizio (il ‘governo’) delle funzioni tipiche di quel determinato livello istituzionale”<sup>464</sup>, Carrozza ha inteso dimostrare che la ricerca della dimensione ottimale ha portato al paradossale risultato di complicare ulteriormente, invece di semplificarlo, il quadro del rapporto tra rappresentanza e dimensione territoriale degli interessi<sup>465</sup>. A fronte di questo quadro complesso, la prima via d’uscita indicata consiste nell’individuare come punto di riferimento “l’ente territoriale più omogeneo territorialmente in tutto il Paese e costruire su di esso un meccanismo semplificatorio, che riduca per quanto possibile la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali affidata a enti tecnici o pseudotecnici”<sup>466</sup>; questo ente sarebbe proprio la Provincia, la cui utilità emerge chiaramente dal punto di vista qui considerato. La seconda soluzione prospettata richiede, invece, un ripensamento complessivo del modo di configurare l’autonomia, basato sul concetto di ente come ‘sistema’ e sull’importanza di costruire relazioni di sistema<sup>467</sup>: in questo eventuale sistema post-moderno delle autonomie, “il ruolo della provincia acquista un peso ed una rilevanza ben diversi rispetto all’attualità”<sup>468</sup>. Secondo il ragionamento sopracitato, la priorità non sarebbe quindi quella di mutare i confini territoriali, come invece sostenuto dalle precedenti riflessioni dottrinali, ma di sviluppare i profili di relazionalità del sistema delle autonomie. In tale contesto, la nozione di “città territoriale”<sup>469</sup> può essere utile per spiegare il nuovo ruolo della dimensione provinciale: questa definizione sta dunque a significare “un territorio complesso e articolato (immaginiamo pure quello delle attuali province) nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull’intero territorio”<sup>470</sup>. Questo progetto politico, come peraltro ammesso dallo stesso Carrozza, è facile ad enunciarsi ma molto più difficile a potersi realizzare

---

<sup>463</sup> In questo senso *Ivi*, p.338

<sup>464</sup> La citazione è tratta da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, op. cit., p.3.

<sup>465</sup> In questo senso *Ivi*, p.8.

<sup>466</sup> Cit. *Ivi*, p.9.

<sup>467</sup> Per un approfondimento completo di questa costruzione dottrinale si rinvia a P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, op. cit., pp. 10 e ss.

<sup>468</sup> Cit. *Ivi*, p.12.

<sup>469</sup> Per questa nozione si veda G. MACIOCCO (ed.), *The Territorial Future of the City*, Springer, 2008.

<sup>470</sup> Cit. P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, op. cit., p. 13.

concretamente. Tuttavia, in conclusione, il dato che accomuna le proposte di riforma e ripartenza delle autonomie locali appena descritte, è senza dubbio l'importante ruolo riconosciuto al livello intermedio e all'ente provinciale all'interno di un possibile futuro sistema delle istituzioni territoriali.



## Conclusioni

### Gli esiti dell'indagine

Giunti al termine di questo percorso storico e giuridico, è possibile cercare di ricavarne alcune indicazioni conclusive. Prima di tutto si è ricostruita l'origine storica dell'ente Provincia, rivolgendo un'attenzione particolare alla scelta fatta dall'Assemblea costituente, al fine di comprendere le ragioni sottese alla sua natura ambivalente sia come circoscrizione amministrativa dello Stato sia come ente pubblico territoriale. Da questa attenta analisi è emerso anche il controverso rapporto tra Regioni e Province presente fin dai lavori preparatori della Carta costituzionale, il quale era tornato prepotentemente al centro del dibattito proprio in occasione dell'istituzione delle Regioni ordinarie. Dopo qualche decennio di immobilismo legislativo in materia di enti locali, negli anni Novanta erano stati approvati una serie di interventi normativi finalizzati a valorizzare il ruolo degli enti provinciali nel quadro del decentramento e delle autonomie. Il culmine di questa tendenza legislativa veniva però raggiunto con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 che, innovando sensibilmente la disciplina del Titolo V della Costituzione, aveva inciso in maniera profonda sulla collocazione istituzionale dell'ente Provincia. A seguito dei primi interventi attuativi dei principi introdotti dal legislatore costituzionale, la congiuntura tra l'avvento della grave crisi economica e la conseguente politica di risanamento finanziario messa in atto dal governo ha provocato un forte indebolimento delle autonomie locali, e in modo particolare degli enti provinciali. Le Province, probabilmente poiché venivano considerate l'anello più debole della catena degli enti territoriali, erano divenute infatti il principale bersaglio delle riforme perseguite tra il 2011 e il 2014; gli obiettivi a cui miravano erano diversi e consistevano nella soppressione o nella

riduzione del numero delle Province, fino alla trasformazione dei loro organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi. Dopo i decreti dichiarati incostituzionali per l'utilizzo della decretazione d'urgenza, l'importante riforma del modello provinciale è stata portata a compimento dalla legge n.56 del 2014, nota ai più come legge Delrio; nella trattazione si è dato ampiamente conto del suo contenuto, soffermandoci soprattutto sulla nuova disciplina delle funzioni amministrative e degli organi di governo. Si sono evidenziati sia gli aspetti positivi che quelli negativi della riforma, sottolineando particolarmente le criticità sistematiche che si sono verificate a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale, a cui la legge Delrio dichiaratamente si collegava. Nonostante il primo salvataggio della legge ad opera della giurisprudenza costituzionale del 2015, la più recente sentenza della Corte n.240 del 2021 ha rivisto la sua precedente giurisprudenza lanciando un preciso monito al legislatore: è necessario un intervento legislativo urgente per porre rimedio all'accertata incompatibilità della legge Delrio con i parametri costituzionali vigenti.

Preso atto della necessità di un superamento di questa normativa, partendo dall'approfondimento delle relative proposte di legge presentate in Parlamento, si è tentato di elencare le argomentazioni a favore del mantenimento degli enti provinciali ma anche le motivazioni che sono state addotte, più o meno recentemente, per giustificare un'eventuale abolizione degli stessi; la loro esposizione è stata preceduta da una sintetica rassegna delle disposizioni costituzionali che garantiscono l'esistenza e l'autonomia delle Province. Infine, tra le possibili prospettive future di rilancio dell'ente intermedio nel sistema delle autonomie locali, ne è stata individuata una di particolare interesse, che presuppone preliminarmente un riordino complessivo dei confini territoriali: si tratta di un progetto ambizioso e di difficile realizzazione, ma che permetterebbe senza dubbio una maggior efficienza dell'assetto amministrativo.

## Le prospettive future

In conclusione, si pone la questione di prendere sul serio le considerazioni emerse al termine dell'elaborato e di fornire alcune possibili proposte legislative finalizzate a superare le criticità di cui si è dato ampiamente conto. Il punto più urgente consiste senza dubbio nella riduzione dell'attuale profondo scollamento tra la Costituzione formale e quella materiale, ipotizzando delle soluzioni concrete che possano aiutare a traghettare il sistema delle Province verso la sponda della legalità e della funzionalità. Si deve partire dalla premessa che, dal punto di vista politico e mediatico, appare oggi definitivamente tramontata l'idea di sopprimere l'ente Provincia: il risultato inequivocabile del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e soprattutto le numerose perplessità che l'applicazione della legge Delrio ha sollevato, hanno contribuito a mutare completamente il contesto di riferimento. È necessario dunque tornare a valorizzare il ruolo degli enti di area vasta, iniziando dal riconoscimento di due punti fermi: il primo è quello di dare finalmente completa attuazione al disegno autonomistico sancito in Costituzione, sviluppando appieno il fondamentale principio dell'articolo 5. Il secondo punto fermo deve essere quello di tradurre in termini giuridici le risultanze scientifiche che spingono nella direzione di una razionalizzazione dell'attuale sistema degli enti territoriali. Questi due obiettivi primari devono guidare il legislatore nel progetto di riforma, che deve essere allo stesso tempo coraggioso, affrontando questioni ritenute da sempre scottanti, e sistematico, contraddistinto cioè da una visione chiara ed unitaria.

Preso atto che le Province sono da considerare costituzionalmente necessarie come enti autonomi intermedi tra Comuni e Regione, in primo luogo è necessario ampliare l'elenco delle funzioni fondamentali avviando un graduale percorso di attribuzione delle stesse; oltre a recuperare le storiche funzioni attribuite agli enti provinciali, è auspicabile riconoscere espressamente il loro ruolo di supporto

tecnico e di stazione appaltante per gli enti locali di prossimità. Questa complessa operazione deve essere svolta contestualmente alla definizione delle funzioni locali di primo e secondo livello, sulla base di una coerente interpretazione del principio costituzionale di sussidiarietà; in questa direzione potrebbe essere utile riprendere l'imponente lavoro di analisi e proposta che era stato compiuto in attuazione della delega contenuta nella legge n.231 del 2003.

In secondo luogo, si devono mettere a disposizione delle Province le risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per interpretare adeguatamente il ruolo di ente esponenziale degli interessi di area vasta. Per quanto concerne le risorse finanziarie, una volta completato il procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard, il legislatore ha l'onere di trasferire alle Province le risorse adeguate alla copertura delle funzioni assegnate. Per quanto riguarda, invece, il personale dipendente, oltre a programmare un piano di assunzioni a tempo indeterminato delle figure tecniche mancanti, sarebbe utile prevedere un meccanismo premiale al fine di favorire il rientro presso gli enti provinciali dei dipendenti in servizio attualmente presso altre amministrazioni pubbliche. Senza la ricostruzione di una struttura solida ed economicamente sostenibile, infatti, non ha alcun senso procedere con l'attuazione delle restanti proposte di riforma; anzi, si correrebbe il rischio di una grave paralisi amministrativa per i servizi e conseguentemente per i territori.

In terzo luogo, non si può prescindere dalla previsione di un incisivo rafforzamento della classe dirigente provinciale, viste le rilevanti competenze che tornerebbero in capo alle Province e le responsabilità connesse al loro esercizio. Per questi motivi, pertanto, si propone di reintrodurre l'elezione diretta del consiglio provinciale, con un sistema elettorale capace di garantire il più possibile la rappresentatività di tutto il territorio provinciale; da questo punto di vista, dunque, pare opportuno il ripristino dei collegi elettorali uninominali. In via legislativa si deve anche prevedere la reintroduzione della giunta provinciale come organo esecutivo della Provincia; al presidente e agli assessori provinciali deve essere

riconosciuta un'indennità di carica, mentre ai consiglieri provinciali un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute consiliari.

Una quarta indicazione è quella di intervenire sui ritagli territoriali al fine di ridurre il numero delle province attualmente esistenti; occorre mettere le Regioni al centro del processo di ridisegno complessivo delle circoscrizioni provinciali, le uniche istituzioni che sono davvero in grado di poterlo gestire. Il punto di partenza è una riforma urgente dell'art. 133 della Costituzione, in modo tale da poter successivamente fissare con legge ordinaria delle soglie minime per l'esistenza degli enti provinciali; spetterà infine ad ogni singola Regione provvedere alla ridefinizione dei confini provinciali conformemente alla realtà demografica, geografica ed economica del proprio territorio di competenza. Sarebbe auspicabile, inoltre, introdurre degli speciali incentivi a favore di quelle Regioni che "restituiranno" alle province del loro territorio le funzioni proprie sottratte alle medesime dopo l'entrata in vigore della legge n. 56/2014. L'avveramento di questi scenari aprirebbe la strada ad una rilevante differenziazione tra livelli di governo finora sconosciuta al nostro ordinamento, che, invece, è tipica degli Stati federali. Contestualmente all'approvazione di tali disposizioni normative, è doveroso procedere ad una sostanziale semplificazione di tutti quei soggetti strumentali (molto spesso agenzie regionali) che attualmente sono titolari di svariate competenze amministrative in ambiti para-provinciali; le funzioni di area vasta, infatti, dovranno essere conferite nel maggior numero possibile alle nuove Province in qualità di unico punto di riferimento, con effetti potenzialmente positivi sia dal lato dei costi di gestione sia della trasparenza decisionale e relativo controllo democratico.

Un'indicazione finale è rivolta al legislatore statale affinché lavori rapidamente ad una revisione del TUEL, in modo tale da almeno adeguarlo alle novità legislative che hanno riguardato la disciplina degli enti locali. La prospettiva migliore, e certamente più ambiziosa, sarebbe però quella di razionalizzare e riordinare l'intera materia attraverso un superamento del TUEL e l'adozione di una vera e propria Carta delle autonomie locali: il progetto era stato avviato all'indomani

dell'approvazione della novella costituzionale del 2001 ma, allo stesso modo di altri provvedimenti attuativi, non è mai stato portato a compimento.

In conclusione, tutte le prospettive di riforma qui delineate si fondano sul presupposto essenziale che ci sia un approccio coerente e di sistema; come ha autorevolmente osservato il professor Bertolissi, infatti, “chi ha voluto mettere mano ai poteri locali, in assenza di una visione d'insieme e in carenza, altresì, di un programma di riordino degno di questo nome, ha finito per indebolire, una volta di più, la democrazia rappresentativa”<sup>471</sup>. È profonda la convinzione, in chi scrive, che le autonomie non debbano considerarsi il problema, ma bensì la soluzione: in quest'ottica, restituire dignità e autonomia alle Province è una priorità. Se è riuscita sempre a sopravvivere ai numerosi tentativi di abolizione, “un motivo forse ci sarà”<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup> Cit. M. BERTOLISSI, *Le autonomie come problema e come soluzione: un appunto*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017, p.60.

<sup>472</sup> Così G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017, p.206.

## **Bibliografia**

P. AIMO, *Un'istituzione "debole". L'Ente provincia nella seconda metà dell'Ottocento*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, Pavia, Pavia University Press, 2017.

P. AIMO, *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia dalla nascita all'Italia repubblicana*, in P. AIMO, *Le Province dalle origini alla Costituzione*, Milano, ISAP, 2009.

P. AIMO, *L'idea di autonomia nelle riviste giuridiche (1946-1953)*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla prima legislatura della Repubblica*, Roma, Fondazione Alcide De Gasperi, Rubbettino, 2010.

P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, Nis, 1997.

P. ANTONELLI, *La vera storia delle Province: quello che qualcuno sa e che qualcuno ignora di sapere*, in [www.provinceditalia.it](http://www.provinceditalia.it), 20 febbraio 2020.

C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014.

F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4/2010.

C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”*: profili partecipativi e funzionali-organizzativi, in *federalismi.it*, n.5/2019.

G. BERTI, *Art.5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.

G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1969.

M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al TUEL del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002.

M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017.

M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n.21/2013.

R. BIFULCO, *Art.5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol.1, Torino, Giappichelli, 2006.

R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.

S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli/Treviglio, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008.

S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 30 gennaio 2009.

F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla prima legislatura della Repubblica*, Roma, Fondazione Alcide De Gasperi, Rubbettino, 2010.

F. BONINI, *Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010.

B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?* , in federalismi.it, n.18/2006.

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

E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020.

P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in federalismi.it, n.3/2018.

V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in Rivista AIC, n.4/2018.

M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n.240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in federalismi.it-paper, 29 dicembre 2021.

O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n.1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in federalismi.it, n.25/2013.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle province dopo il referendum*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2016.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2011.

G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in federalismi.it, n.6/2013.

G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Le ragioni per tenere in vita le Province*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2013.

V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990.

A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, A. Giuffrè, 2001.

A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in osservatoriosullefonti.it, n.3/2012.

M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in federalismi.it, n.7/2019.

M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n.240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in federalismi.it, Paper del 29 dicembre 2021.

G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2014.

G.C. DE MARTIN, *Il ruolo delle province nel sistema delle autonomie locali*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) , 31 maggio 2018.

G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2021.

G.C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

G.C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge A.S. 1212 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni dei Comuni. Appunto per l'audizione- Prima commissione (Affari costituzionali) - Senato della Repubblica- 14 gennaio 2014*, in *Astrid-online*.

G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto* (Audizione davanti alla I commissione della Camera 30 luglio 2009), in *federalismi.it*, n.17/2009.

M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n.240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, Paper del 29 dicembre 2021.

F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in federalismi.it, n. 20/2022.

C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954.

F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in federalismi.it, n. 20/2022.

F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012.

F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in federalismi.it, n. 7/2008.

F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente*, in federalismi.it, n.13/2008.

F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, in federalismi.it, n.23/2008.

F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

F. FABRIZZI, *Soppressione di Province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in federalismi.it, n.11/2010.

F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto-legge 'Salva Italia'*, in federalismi.it, n.24/2011.

- G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 2014.
- F. FANIZZA, *L'abolizione delle province in Italia. Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Roma, Laterza, 2018.
- A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n.1/2014.
- G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003.
- G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n.19/2016.
- G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2011.
- C. GHISALBERTI, *Dalla Città alla Provincia tra Sette e Ottocento*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002.
- M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n.5/2017.
- D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2019.

F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *federalismi.it*, n.6/2018.

T. GROPPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V* (Audizione davanti alla I commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009), in *federalismi.it*, n.15/2009.

T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001.

M.MALO, *Il destino delle Province*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4/2019.

S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), febbraio 2008.

S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012.

S. MANGIAMELI, *La vicenda delle Province*, in *La riforma della Costituzione*, Instant Book Corriere della Sera, RCS, 2016.

F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta. La recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Napoli, Jovene, 2014.

F. MASCI, *L'ente di area vasta nell'art. 40 del testo di riforma costituzionale: possibili letture interpretative e conseguenti soluzioni attuative*, in [www.academia.edu](http://www.academia.edu), 2016.

M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, n.5-6/2013.

F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in *Astrid online*, 8 marzo 2007.

F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013.

F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n.2/2014.

M. MORISI, A. BRASCA, *Democrazia e governo locale: il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003.

V.G. PACIFICI, *La Provincia da Giolitti all'avvento del fascismo*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n.2/2013.

C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n.3/2015.

F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.

F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid rassegna*, n.11/2014.

F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista A.I.C.*, n.3/2015.

F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n.19/2013.

A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Vicenza, Neri Pozza, 1962.

A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*, Paper del 29 dicembre 2021.

A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n.1/2014.

A. POLSI, *Il profilo dei presidi e dei rettori durante il regime fascista*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1999.

G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.7/2015.

F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019.

S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017.

S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.1/2014.

G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

---

G.A. STELLA, S. RIZZO, *La deriva. Perché l'Italia rischia il naufragio*, Milano, Rizzoli, 2008.

G.A. STELLA, S. RIZZO, *Licenziare i padreterni. L'Italia tradita dalla casta*, Milano, Rizzoli, 2011.

A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n.56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni, c.d. legge Delrio: aggiornato al d.l. 24 giugno 2014, n.90 convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n.114*, Napoli, Jovene, 2014.

A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.11/2010.

D. TRABUCCO, *Le Province nel disegno di legge A.C. n.1542-B*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.7/2014.

L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021.

L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, 215, 393.

L. VANDELLI, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell’Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n.1-2/2017.

P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012.

G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

## **Sitografia**

[www.academia.edu](http://www.academia.edu)

[www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)

[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

[www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.coe.it](http://www.coe.it)

[www.corriere.it](http://www.corriere.it)

[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)

[www.provinceditalia.it](http://www.provinceditalia.it)

[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.upinet.it](http://www.upinet.it)



## **Giurisprudenza costituzionale citata**

Sentenza n. 96 del 1968

Sentenza n. 347 del 1994

Sentenza n. 274 del 2003

Sentenza n. 37 del 2004

Sentenza n. 220 del 2013

Sentenza n. 1 del 2014

Sentenza n. 50 del 2015

Sentenza n. 143 del 2016

Sentenza n. 33 del 2019

Sentenza n. 240 del 2021

