

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in “Scienze politiche”
Classe L-36 “Scienze politiche e delle relazioni internazionali”



TITOLO TESI:

Le Province nel sistema amministrativo italiano
tra legge Delrio e prospettive di riforma.

Relatore: Prof. Paola Santinello

Laureando:

Giulio Sartore

matricola N. 1229234

A.A. 2021/2022

SOMMARIO

| | |
|---|----|
| CAPITOLO I | 1 |
| L'ORIGINE DELLE PROVINCE | 1 |
| 1.1 Premessa | 1 |
| 1.2 L'evoluzione legislativa nell'800 | 3 |
| 1.3 Le Province durante il periodo fascista | 6 |
| 1.4 La Repubblica delle autonomie | 7 |
| 1.5 La nascita delle regioni e i rapporti con le Province | 11 |
| CAPITOLO II | 23 |
| LA LEGGE DEL RIO N. 56 DEL 2014 | 23 |
| 2.1 Premessa | 23 |
| 2.2 Disposizioni sulle città metropolitane | 24 |
| 2.3 Nuovo assetto degli organi provinciali | 25 |
| 2.4 Le funzioni delle nuove Province | 29 |
| 2.5 Rafforzamento del livello comunale | 31 |
| 2.6 Allocazione delle funzioni provinciali | 32 |
| CAPITOLO III | 39 |
| PROSPETTIVE FUTURE DI RIFORMA | 39 |
| 3.1 Premessa | 39 |
| 3.2 Le funzioni fondamentali delle Province | 44 |
| 3.3 Le funzioni di competenza regionale | 46 |
| 3.4 Ridefinizione degli organi di governo e sistema elettorale | 46 |
| 3.5 Recupero di autonomia finanziaria e organizzativa | 47 |
| 3.6 La revisione del TUEL | 49 |
| CONCLUSIONI | 53 |
| BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA | 55 |

CAPITOLO I

L'ORIGINE DELLE PROVINCE

1.1 Premessa

In questo elaborato si è preso in considerazione il periodo storico che decorre dall'Assemblea Costituente della Repubblica Italiana fino ai giorni nostri. Nondimeno, appare doveroso citare la prima comparsa che il termine "Provincia" fa nella storia politica, ossia all'epoca romana antica.

Il termine Provincia (lat. *Provincia*) indicò originariamente il territorio nel quale veniva esercitata l'autorità da un rappresentante di Roma (magistrato fornito di imperium). Più tardi si identificarono in particolare i territori d'oltremare, che si distinguevano dall'Italia in quanto territori tributari di Roma.

E' proprio da questa realtà politica che ereditiamo il "*nomen*" ed in una qualche misura il concetto politico di Provincia in cui esistevano appunto un centro ed una "periferia" (Provincia).

Le Province romane erano la forma organizzativa di territori stranieri annessi. Lo stesso etimo della parola pare evocare tale origine: le Province erano territori conquistati (*pro-victa*: anteriormente sconfitta).

Con l'annessione di una Provincia, il generale romano autore della conquista promulgava la *lex Provinciae*, che conteneva i principi generali con cui veniva governato il territorio stabilendone le tassazioni, l'amministrazione e le regole della giustizia. La Provincia, retta da un magistrato eletto, veniva poi generalmente divisa in distretti. Ogni nuovo governatore aggiungeva alla *lex* un proprio editto e godeva di una notevole libertà nei criteri di amministrazione.

Sotto l'Impero, si distinse tra Province senatorie (o proconsolari) governate da proconsoli in carica normalmente per un anno, e Province imperiali rette da un *legatus Augusti pro praetore*, di rango senatorio, che durava in carica per più anni. Annualmente il senato stabiliva i consoli e i pretori che alla conclusione del loro incarico sarebbero andati ad amministrare le Province.

Il processo di suddivisione delle Province, iniziato con Domiziano e Traiano, proseguì sotto Diocleziano e Costantino. Con Diocleziano, l'Impero fu diviso in diocesi e a ogni antica Provincia vennero a corrispondere 2 o 3 Province più piccole, sicché il numero salì da 46 a 87; l'Italia stessa fu ridotta in Provincia, eccettuata la città di Roma; la separazione tra autorità civile e militare divenne completa.

L'ordinamento provinciale dell'età romana subì una radicale trasformazione sotto il dominio longobardo quando le Province romane furono sostituite da altre divisioni territoriali (ducati), con estensione talora regionale, con poteri amministrativi, giudiziari e militari e con rivendicazioni di autorità regia da parte dei duchi¹.

Il dominio francese aggiunse e talora sovrappose ai ducati longobardi i comitati (o contee), cui erano preposti ufficiali (conti e marchesi) pienamente soggetti al potere regio. Ufficiali minori erano alle dipendenze dei duchi e poi dei conti e in ogni circoscrizione funzionava l'assemblea locale con poteri deliberativi sui più importanti affari del luogo.

Con il sopravvento del feudalesimo questo tipo di ordinamento scomparve, in quanto i feudi non erano più ritenuti parti o circoscrizioni di un unico organismo statale, bensì Stati o signorie essi stessi, con limitati poteri da parte del sovrano comune. Analoga situazione territoriale perdurò nel periodo comunale.

Con le signorie, i principati e infine con le monarchie, ricomparve l'autorità unitaria statale e le Province riassunsero un ruolo di divisioni territoriali e amministrative dello Stato, conservando però, almeno inizialmente, tracce della precedente autonomia locale accompagnate da diversità amministrativa tra luogo e luogo.

Una diversa impostazione storica potrebbe far risalire, in epoca più recente, l'istituzione della Provincia alle riforme introdotte da Napoleone. L'ordinamento provinciale perde di fatto ogni residua autonomia e prende vita un regolamento amministrativo per tutte le parti del territorio dello Stato, salva soltanto la diversità meramente formale delle denominazioni (dipartimenti, i distretti, i cantoni e i comuni) variamente adottate. La Provincia, particolarmente influenzata dall'ordinamento francese e dai governi della Restaurazione, costituisce una circoscrizione amministrativa intermedia tra i comuni e il

¹ *Il Regno Longobardo in Italia*, in longobardinitalia.it.

governo centrale, sotto il controllo diretto o per il tramite di ufficiali governativi preposti in ogni capoluogo.

In Piemonte, dal 18° sec., furono create Truppe provinciali reclutate nelle Province e destinate a un servizio prevalentemente territoriale. Ripristinate dopo l'occupazione francese nel 1814 con il nome di reggimenti Provincia, nel 1815 furono sciolte e incorporate nell'esercito regio².

Da questo breve excursus emerge che il problema delle Province nasce come una questione che oggi definiremmo di "politica estera".

Non diversamente, la questione delle Province italiane è sorta con l'annessione degli stati preunitari. Il 3 maggio 1859 veniva istituita la Direzione generale delle Province italiane presso il Ministero degli esteri di Torino e posta sotto la direzione di Marco Minghetti, allora segretario generale agli esteri.

La medesima Direzione generale delle Province italiane diretta dal Minghetti si divideva a sua volta in due uffici: uno per "le Province unite ai regi stati" e uno per "le Province poste sotto la protezione di S.M."

1.2 L'evoluzione legislativa nell'800

In Italia lo Statuto Albertino si occupava delle Province limitandosi ad un rinvio alla legge ma senza disporre nulla sul piano sostanziale. All'art. 74 lo Statuto recitava: "Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge".

La disposizione statutaria ebbe attuazione con la legge piemontese 7 ottobre 1848, n. 897 (legge Pinelli) e successivamente con il decreto 23 ottobre 1859, n. 3702 (legge Rattazzi).

Viene ridisegnata l'organizzazione territoriale del Regno di Sardegna e per la prima volta viene formalizzata la suddivisione del territorio in mandamenti, circondari, comuni e Province. Le Province, rette da un governatore, si configurano come un consorzio

² BORGATTI, M. *provinciali, Truppe*. Enciclopedia Italiana (1935), in Treccani.it.

permanente di Comuni e si compongono di un Consiglio provinciale, elettivo e deliberante, e di una Deputazione.

Nello Stato unitario la legge n°3702 del 23 dicembre 1859, confluita nella legge n°2248 del 1865 decreta il livello provinciale come il livello preferito dal potere politico centrale con l'obiettivo di legittimare l'ordinamento provinciale sabauda (di origine francese) per fornire una struttura amministrativa a tutto il Paese, facendo diventare la Provincia "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".

Tale disciplina, dopo l'unificazione, venne infine estesa all'intero Regno d'Italia con la legge 29 marzo 1865, n. 2248, allegato A³.

Il modello organizzativo che ne nasceva era un modello in qualche misura ibrido, ma di chiara impronta franco-sabauda. Per quanto riguarda le Province, il perno dell'amministrazione era il Prefetto (già, in precedenza, Governatore), di nomina regia, affiancato da un Consiglio di prefettura. Accanto al Prefetto vi era un Consiglio provinciale eletto su base mandamentale. All'interno del Consiglio veniva eletta una Deputazione provinciale, comunque presieduta dal Prefetto.

Tale modello presentava, da un lato, natura compromissoria tra istanze autonomistiche e istanze di decentramento (ad un organo di nomina statale, il Prefetto, era affiancato un organo elettivo, il Consiglio); ma, dall'altro, conformemente allo spirito che aveva animato la legislazione del tempo, pareva non meno ispirato dall'intenzione di considerare le Province come articolazioni di decentramento di un potere decisamente centrale. Basti pensare che il testo del decreto Rattazzi (che disciplinava, appunto, anche l'ente Provincia) si apriva significativamente con il seguente titolo "Divisione del territorio del Regno e Autorità governative".

Con l'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna, il modello sabauda si misurò con un altro modello (quello lombardo), di matrice asburgica, che vantava una tradizione consolidata. Il modello lombardo era caratterizzato da un più accentuato autonomismo

³ Si tratta della Legge per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia, contenente all'allegato A la Legge sull'amministrazione comunale e provinciale.

attraverso forme partecipative (si pensi ad esempio al “convocato generale degli estimati” che amministrava i comuni minori) e incontrò anche il favore di Carlo Cattaneo⁴.

Il governo La Marmora sarà il primo ad unificare amministrativamente il neo-costituito Regno d'Italia e a formulare il Testo Unico della legge comunale e provinciale. Al Consiglio, retto da un presidente e da un vicepresidente, è affidata la rappresentatività della Provincia e alla Deputazione provinciale, guidata dal Prefetto e composta da consiglieri, organo esecutivo dell'Ente, che esercita funzioni di controllo su alcune deliberazioni comunali.

Con la legge 30 dicembre 1888, il governo Crispi istituisce la Giunta provinciale amministrativa, che subentra alla Deputazione anche nei controlli delle deliberazioni comunali⁵. Le funzioni in capo al Prefetto si trasferiscono al Presidente, scelto dal Consiglio fra i propri componenti.

Successivamente, in epoca giolittiana (1892-1911), a causa di un maggior rilievo dei Prefetti e di un minore potere di spesa, risultano limitate le funzioni dell'Ente. Gli organi istituzionali locali non sono più rappresentativi degli interessi delle comunità territoriali e le attività burocratizzate rispondono alle logiche del governo nazionale.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, i tre Testi unici delle leggi comunali e provinciali del 10 febbraio 1889, n. 5921, del 21 maggio 1908 n. 269 e del 4 febbraio 1915, n. 148, accentuarono l'aspetto autonomistico delle Province, anzitutto sottraendo al Prefetto la presidenza della Deputazione provinciale.

Si assiste ad una evoluzione delle Province come enti dotati di una limitata autonomia che si espande lentamente con il passare del tempo e rompe lo stretto collegamento tra l'ente Provincia e la Prefettura.

⁴ FABRIZZI, F. “*La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa all'caduta della Destra storica*”, in *Federalismi.it*, p. 8.

⁵ SPALLA, F – DOSSENA, G. op. cit., pp. 129 e ss.; FABRIZZI, “*La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*”, cit., p. 14.

1.3 Le Province durante il periodo fascista

Nel periodo fascista si accentua invece la scelta centralista del regime, che ritiene pregiudizievole qualsiasi forma di autonomia. Il governo Mussolini elabora una riforma articolata in varie leggi nelle quali viene anche promossa la soppressione delle Province a favore dell'istituzione di un Ente regionale.

Si ricordano a tale proposito; il R.D. 18 novembre 1923, n. 2538, sulle finanze locali; il Regio Decreto (R.D.) 30 dicembre 1923, n. 2839, che riscrive parte della legge comunale e provinciale; i RR.DD. 30 dicembre 1923, n. 2885 e 15 novembre 1923, n. 2506 che ampliano le funzioni in materia sanitaria e stradale.

Con il Regio Decreto n°2839 del 30 dicembre 1923, a scapito delle autonomie locali, si riaccentrano i poteri pubblici nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale.

Il fascismo costituisce un'ulteriore interruzione al processo di autonomia locale: gli enti perdono il principio dell'elettività e di rappresentanza e i vertici (di Comuni e Province) sono nominati direttamente con decreto reale.

Con le leggi 18 giugno 1925, n. 1094, per la costituzione dei Consigli provinciali e della Giunta provinciale amministrativa (G.P.A.), organo di controllo; 23 ottobre 1925, n. 2113, che istituisce il servizio ispettivo sui Comuni e sulle Province; 23 ottobre 1925, n. 2289, che riguarda le responsabilità degli amministratori dei Comuni e delle Province e l'approvazione dei conti di detti enti e che completa una prima parte della riforma.

Successivamente, il regime fascista, con le leggi 4 febbraio 1926, n. 237 e 13 settembre 1926, n. 1910, introduce nei Comuni la riforma dei podestà; con la legge 27 dicembre 1928, n. 2962, abolisce il Consiglio e della Deputazione provinciale, affidando l'amministrazione ad un preside, avente i poteri della Deputazione, e del presidente della medesima ad un rettore, di nomina regia, con i poteri del soppresso Consiglio provinciale, cancellando definitivamente la tradizionale tripartizione degli organi provinciali, in atto dal 1859, (Consiglio provinciale, Deputazione e presidente di quest'ultima) abolendo la rappresentanza elettiva⁶.

⁶ PALOMBELLI, G. "L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi", in *astrid-online.it*.

Con l'avvento del fascismo pertanto ogni proposta autonomistica registra una battuta d'arresto. Il fascismo considerò un problema l'esistenza delle giunte di diverso orientamento politico (cattolico, socialista o liberale) e, pertanto, i vertici degli enti locali divennero, da elettivi che erano, di nomina centrale.

L'ordinamento delle Province trovò la propria formalizzazione definitiva nel Testo Unico del 3 marzo 1934, n. 383 con il quale si completa il nuovo ordinamento della legge comunale e provinciale che attribuisce al Ministro dell'Interno anziché al Re la nomina dei rettori. Vengono inoltre stabilite norme più restrittive e rigorose, in analogia a quelle definite per i Comuni, per i controlli amministrativi, non più circoscritti al solo esame di legittimità, ma anche al merito.

Le deliberazioni provinciali vengono così esaminate dalla Prefettura, dalla Giunta provinciale amministrativa e dal competente Ministero. È con il Testo Unico n°383 del 3 marzo 1934 che si consolida l'ordinamento delle Province.

La Provincia viene definita "ente autarchico territoriale" con il riconoscimento della personalità giuridica e una limitata autonomia istituzionale.

1.4 La Repubblica delle autonomie

Nella fase transitoria seguita alla caduta del regime fascista, il r.d.l. del 4 aprile 1944, n. 111, affidava in via provvisoria l'amministrazione della Provincia, sino alla ricostituzione degli organi collegiali elettivi, a un Presidente e a una Deputazione provinciale nominati dal Prefetto.

Conclusosi il ventennio fascista viene approvata la Costituzione repubblicana del 1948 che introduce il principio autonomistico, riconoscendo e promuovendo gli enti locali.

L'assetto territoriale della Repubblica ruota ora intorno al rapporto tra Provincia e Regione. Il dibattito alla Costituente presentava un punto critico: la natura dell'ente Regione, ancora distante dall'essere percepito come una forma istituzionale concorrente dello Stato con il quale avrebbe condiviso l'esercizio della funzione legislativa, veniva di

fatto considerato nella stessa categoria degli enti locali, con i quali e, in particolare, con la Provincia, sarebbe dovuto entrare in competizione.

Studi preparatori avevano espresso un giudizio negativo sull'introduzione di un ente intermedio (la Regione), diverso dallo Stato, dotato di potestà legislativa.

Tuttavia, per opera di un gruppo ristretto di deputati, l'Assemblea Costituente procedette in questa direzione, ma senza valutare l'effetto che questa decisione avrebbe prodotto proprio rispetto alla centralità dello Stato; non a caso la norma più significativa del testo costituzionale (l'art. 5) non esprime questa innovazione ma si limita ad affermare che "La Repubblica ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" e una più esplicita dichiarazione la si ritrova solo nella IX disposizione finale in cui si cita che "La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni".

Quindi il progetto di costituzione portato in Aula dalla Commissione dei 75, presieduta dall'On.le Ruini, vedeva protagonista la Regione a discapito della Provincia.

La Commissione (in particolare, la seconda Sottocommissione), che aveva affrontato la questione dell'assetto territoriale (anche per la presenza di rappresentanti delle regioni speciali) aveva elaborato un testo di quello che sarebbe diventato il futuro art. 114, in cui si leggeva che "La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni" e che "Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale"⁷.

A questo punto in Assemblea si avviava un dibattito essenzialmente rivolto a definire il ruolo amministrativo della Provincia e l'eventuale concorrenza delle Regioni. Le materie regionali, enumerate nei diversi cataloghi inizialmente previsti dal progetto, erano considerate più come elenco delle funzioni amministrative, che non come oggetti della legislazione.

Infatti, molte voci enumerate erano state prese dal TULCP (Testo unico della legge comunale provinciale) e trasferite nella Costituzione come materia di competenza

⁷ Camera dei Deputati, Segretariato generale, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, volume III, Roma 1970, 2399.

regionale; alcuni esempi possono essere, la “polizia locale urbana e rurale”, la “beneficenza pubblica”, “fiere e mercati”, l’“assistenza sanitaria, ecc.

Di fronte a questo disegno si accese il dibattito poiché la Regione veniva avvertita dalla maggioranza dell’Assemblea come un ente “artificiale” creato dalla mente di alcuni membri dell’Assemblea Costituente e privo di un riscontro storico.

A favore della Provincia vi erano quei costituenti i quali sostenevano che lo Stato unitario aveva potuto rafforzarsi, solo acquisendo funzioni che originariamente erano attribuite ai Comuni e alle Province. Inoltre, veniva riaffermato il ruolo della Provincia come ente autonomo, in quanto storicamente radicato e vicino ai cittadini più dello Stato e della Regione ma anche tecnicamente e funzionalmente meglio attrezzato degli altri enti territoriali⁸.

Perciò si spingeva per incrementare i poteri e le funzioni di questi enti grazie alla rivalutazione delle competenze, attraverso un riconoscimento espresso, inserito nella nuova costituzione, delle funzioni proprie degli enti locali.

A tal proposito all’art. 114 Cost., v.f., troviamo citato: “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”.

Questa disposizione, successiva al riconoscimento pressoché unanime del ruolo amministrativo della Provincia, contribuì ad agevolare anche la Regione, i cui fautori, vedendone minacciata l’affermazione, per l’ampio consenso che la Provincia ha riscosso nel corso del dibattito in Assemblea, iniziarono ad evidenziare una diversa collocazione di quest’ultima.

Le funzioni regionali messe in evidenza furono quelle legislative, poste in concorrenza con lo Stato; mentre il rapporto della Regione con la Provincia sarebbe dipeso dal modo di esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione.

A definire questo rapporto vennero elaborate alcune specifiche disposizioni che raccordavano la funzione della Regione con quella degli enti territoriali minori: in particolare, l’art. 118, comma 1, Cost., prevedeva, accanto al c.d. principio del

⁸ MANGIAMELI, S. (2008, Febbraio). *La Provincia: dall’Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*. in www.astridonline.it.

parallelismo, che nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale le funzioni amministrative "di interesse esclusivamente locale" potevano "essere attribuite dalla leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali"; e il comma 3 del medesimo articolo prevedeva che la Regione avrebbe esercitato "normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Di conseguenza, la nuova costituzione esplicitava che l'autonomia di cui godevano le Province e le relazioni che le stesse potevano avere, con lo Stato o le Regioni, in nulla differivano rispetto a quella dei Comuni.

Tuttavia, la fretta con cui in Assemblea Costituente si provvide ad approvare il testo del Titolo V, ed anche le pressioni che giunsero ai Costituenti dalle realtà locali, comportarono la "sospensione" di qualsiasi discussione sui criteri effettivi di svolgimento del principio contenuto nell'art. 5 Cost. e il conseguente rinvio alla legge statale per la definizione di tale principio autonomistico.

Questa fretta di approvare il testo della nuova Costituzione determinò almeno due aspetti particolari del Titolo V.

Il primo riguarda la determinazione delle competenze legislative regionali, che furono semplificate e ridotte nel novero delle materie enumerate ed inoltre mancavano delle disposizioni idonee a consentire alle Regioni di esercitare forme e condizioni particolari di autonomia, che potessero ampliare i loro poteri legislativi. L'unica disposizione che prevedeva un ampliamento delle facoltà normative delle Regioni era data dall'art. 117, comma 2, Cost. v.f., per il quale "Le leggi della Repubblica (potevano) demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione"; restava, perciò, escluso che le Regioni potessero ottenere di propria iniziativa un ampliamento della potestà legislativa.

Il secondo aspetto è che venne semplificata la definizione dei ruoli degli enti territoriali minori e l'assetto delle loro funzioni. I tentativi di precisare il ruolo e le funzioni degli enti territoriali minori, e in particolare della Provincia, furono tutti rinviati alla discussione dell'art. 121 del progetto o di altri articoli, con il risultato che la discussione finì con il ritiro di quasi tutti gli emendamenti e con l'approvazione del testo di quello che sarebbe diventato l'art. 128 Cost., v.f., per il quale "Le Province e i Comuni sono enti

autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".⁹

Il quadro costituzionale delle autonomie territoriali disegnato dall'Assemblea costituente risultò, quindi, sin dall'inizio problematico e poco omogeneo.

A ciò avrebbe dovuto porre rimedio la successiva legislazione statale, alla quale veniva demandata l'intera attuazione del principio di cui all'art. 5 Cost. e, in particolare, quell'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Fu la Legge 8 marzo 1951, n. 122, recante "Norme per la elezione dei consigli provinciali", a prevedere espressamente all'art. 1 che "Ogni Provincia ha un consiglio provinciale, un presidente della giunta provinciale e una giunta provinciale", e a ripristinare a tutti gli effetti la natura rappresentativa dell'ente.

Le prime elezioni provinciali si svolsero mediante un sistema elettorale misto, per 2/3 uninominale e per 1/3 proporzionale.

Successivamente, con le leggi 18 maggio 1951, n. 328 e 16 ottobre 1951, n. 1168, vennero emanate norme sulle attribuzioni e il funzionamento degli organi dell'Amministrazione provinciale (ripristinandosi le norme del Testo Unico del 1915, n. 148, modificato con R.D. del 1923, n. 2839).

Con la legge 10 settembre 1960, n. 962, il legislatore optò per un sistema elettorale di tipo proporzionale puro.

1.5 La nascita delle regioni e i rapporti con le Province

Nella prima fase di avvio del sistema regionale, dal 1970 al 1975, avviene un graduale trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato alle Regioni, attuato, con gli undici decreti delegati del 1972 e la legge delega del 1975.

⁹ DE MARTIN, G.C., *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*.

In questo contesto sarebbe stato auspicabile un riordino della legislazione degli Enti locali che invece è rimasta sostanzialmente improntata a quella del T.U. (Testo Unico) della legge comunale e provinciale del 1934.

Tale mancato riordino degli Enti locali non ha consentito l'attuazione di un effettivo processo di trasferimento di funzioni e poteri a tutti i livelli di governo (Stato, Regioni, Province e Comuni), inficiando per anni il rapporto tra Enti locali e Regione, anche sotto l'aspetto del ruolo programmatico e/o gestionale oltre che sotto l'aspetto della determinazione delle modalità, dei tempi, della consistenza e dei caratteri delle deleghe di funzioni.

A partire da quegli anni le varie Regioni hanno operato in maniera difforme, conferendo alle Province deleghe piuttosto frammentate e non inserite in un contesto organico di funzioni e attribuzioni. In più, per le funzioni sovracomunali, intermedie tra livello comunale e regionale, le Regioni hanno anche identificato altre strutture o enti di collegamento per la programmazione socioeconomica ed urbanistica quali le associazioni dei Comuni, i consorzi e i Comprensori le Autorità d'ambito e altri Organismi di gestione.

Con la legge del 1971, n. 1102 vengono poi istituite anche le Comunità Montane e vengono creati i comprensori (generalmente configurati come organi della Regione, ma qualche volta come Enti locali di tipo consortile).

Le Regioni, con il D.P.R. 616/77, assumono funzioni di "Ente di governo" di tutta l'amministrazione locale, mentre i Comuni e le Province sono chiamati ad operare secondo gli indirizzi e le direttive dell'ente sovraordinato. Tale provvedimento attuativo dei trasferimenti di funzioni previsti dalla l. 382 del 1975 ancora non valorizzava il ruolo della Provincia nel sistema delle autonomie territoriali. In particolare, da un lato, in ragione della riforma sanitaria che in quegli anni si andava avviando, la Provincia veniva privata di alcune funzioni tradizionali nell'ambito sanitario; dall'altro, pesava sull'ente l'istituzione delle regioni¹⁰.

¹⁰ Alle Province erano allocate alcune limitate funzioni relative a competenze storicamente esercitate, quali alcuni servizi sociali, territoriali e idraulici, di viabilità, di edilizia scolastica.

In questo scenario le Regioni sono state spinte a ripensare, in misura sempre crescente, alle Province quale destinatarie di deleghe, in particolare nei settori di cosiddetta area vasta.

Inoltre, l'avversione verso l'istituzione Provincia si fonda, da parte degli "statalisti", sul presupposto di non creare contraltari all'autorità del Prefetto, che rappresenta il Governo nel territorio, e da parte dei "localisti" sulla presunta incompatibilità con la Regione, ritenuta maggiormente in grado di guidare i processi territoriali.

Le voci favorevoli all'abolizione della Provincia si accentuano negli anni '70, sostenendosi sempre sull'affermazione del suo carattere artificiale e sulla inutilità della sua conservazione con l'istituzione della Regione.

Negli anni Ottanta la divaricazione, fra complessità sociale e monolitismo delle amministrazioni, rivela l'inadeguatezza della concezione centralista rispetto a modelli di governo più snelli e dinamici e pertanto riaccende il processo di rilancio delle autonomie laddove il sistema locale, per la sua contiguità e capacità di interazione diretta con i cittadini, appare il più idoneo.

Con la Carta delle autonomie locali, sottoscritta a Strasburgo il 15 ottobre 1985 (e ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439)¹¹, con la legge 8 giugno 1990, n. 142, vengono assegnate alla Province funzioni proprie ma settorializzate e frammentate¹² e di programmazione¹³.

È tra il 1990 e il 2000 che le Province assumono l'assetto che oggi riconosciamo.

Tra le tappe principali di questo periodo di riforme, è obbligatorio menzionare la Legge 142 del 8 giugno 1990 (Ordinamento delle autonomie locali). Con essa si ha l'esplicito riconoscimento delle Province quali enti di autonomia e non di semplice decentramento. La citata legge di riforma delle autonomie locali rappresenta la prima coerente attuazione dei principi di autonomia prefigurati nella costituzione e definisce la Provincia nella

¹¹ DE MARTIN, G.C., *Il decentramento amministrativo, la complessa attuazione del D.lgs.112/98*, in AA.VV (a cura di) il Mulino, Bologna, 2000.

¹² In materia di assistenza e beneficenza; istruzione e assistenza scolastica; viabilità e lavori pubblici; inquinamenti ambientali e difesa del suolo.

¹³ Concorso ai programmi regionali, predisposizione del piano territoriale di coordinamento, coordinamento e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni.

funzione di “ente locale intermedio fra Comuni e Regioni” che “cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.

Al comma 1 dell’art. 2 si legge: “Le comunità locali, ordinate in comuni e Province, sono autonome”.

Successivamente va ricordata la riforma cosiddetta Bassanini¹⁴, che rappresenta una sorta di riforma in senso sussidiario delle amministrazioni locali “a Costituzione invariata”, ovvero sia precedente alla comparsa del vigente art. 118 Cost. che sancisce espressamente il principio di sussidiarietà.

Particolarmente innovativa risulta la previsione della "Città Metropolitana", intesa come livello di governo integrato e razionalizzato (fra i vari Comuni) cui demandare funzioni di pianificazione, di coordinamento, di gestione di servizi e opere. La Legge 142/1990 riconosce inoltre forme di partecipazione, rinforzate poi anche dalla L. 241/1990.

La legge interviene radicalmente sulla ripartizione delle competenze tra la Giunta, che amplia i propri ambiti operativi, e il Consiglio, organo di mero indirizzo e controllo politico-amministrativo con competenze tassativamente elencate e non più generali. Altre modifiche riguardano la nomina del presidente della Giunta da parte del Consiglio sulla base del documento programmatico; il vincolo della stabilità della Giunta al meccanismo della sfiducia costruttiva; la preminenza del Presidente, al quale spetta la revoca del singolo Assessore e il coordinamento dell'attività di Giunta; la distinzione tra attività politico-amministrativa e attività gestionali (il cui ruolo viene rimarcato dal decreto legislativo n. 29/1993, la cosiddetta disciplina di privatizzazione del pubblico impiego), trasferite queste ultime in capo ai dirigenti.

La Legge 25 marzo 1993 n. 81, introduce una forma di governo dell'ente tendenzialmente presidenziale. Con l'elezione diretta del Presidente della Provincia, il Consiglio perde ogni potere nella costituzione degli organi esecutivi. Inoltre, le cariche di consigliere e assessore diventano incompatibili, è possibile istituire commissioni d'indagine e viene ridotto a quattro anni il mandato amministrativo.

¹⁴ Legge n. 59 del 1997, attuata dal d.lgs. n. 112 del 1998.

L'autonomia degli enti locali enunciata dall'art. 5 della Costituzione come esigenza cui adeguare i principi e i metodi della legislazione, articolata nel Titolo V della Costituzione, cadenzata nel suo percorso attuativo dalle disposizioni transitorie e finali VIII e IX, si trasforma da astratto valore costituzionale in processo di organizzazione e razionalizzazione istituzionale con la L. 59/97 e con il Decreto legislativo 112/98 e i decreti delegati susseguenti.

Con la L. 15 maggio 1997, n. 59 si conferiscono alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi in atto nei rispettivi territori, esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferico. Le funzioni che debbono rimanere allo Stato vengono tassativamente elencate, le altre sono individuate direttamente con decreti legislativi ovvero dalle Regioni (se riconducibili alle materie dell'art. 117 della Costituzione), con la previsione di poteri sostitutivi dello Stato e delle Regioni in caso di inadempienza o ritardo. Le stesse Regioni devono conferire agli Enti locali tutte le funzioni proprie che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale¹⁵.

Con la L. n. 59/1997 si inverte radicalmente il ruolo tra Stato e autonomie: come previsto all'art. 3 allo Stato resta la competenza in affari esteri, difesa, tutela dei beni culturali, ordine pubblico, giustizia, sistema previdenziale e ricerca scientifica mentre gli Enti territoriali assumono una competenza amministrativa generale.

La redistribuzione dei poteri è attuata nell'osservanza dei principi direttivi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione operante, adeguatezza (idoneità dell'amministrazione a garantire l'esercizio delle funzioni), differenziazione nell'allocazione in relazione alle diverse caratteristiche.

Questo nuovo assetto significa per la Provincia il superamento del cosiddetto sistema binario incentrato sulla coesistenza-compresenza di competenze e strutture periferiche dello Stato su materie di intervento proprio. Tale ripartizione degli ambiti funzionali viene dettagliata con il Decreto legislativo (D.lgs.) 112/1998 che descrive compiti che vanno

¹⁵Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

da quelli autorizzatori a quelli di prevenzione, da quelli di assistenza a quelli di controllo e vigilanza; da quelli di progettazione, di costruzione e manutenzione di opere a quelli di tenuta di albi. Si rafforza così il carattere bicefalo della Provincia, intesa come amministrazione tecnico-amministrativa e come ente di programmazione subregionale e sovracomunale, rendendo effettivo l'autogoverno (condizionato però dal trasferimento di beni, del personale e delle risorse finanziarie).

Dopodiché la Legge 30 aprile 1999 n. 120, pone il mandato a cinque anni e il processo riformatore avanza con la L. 3 agosto 1999, n. 265 in cui vengono sottolineati il rapporto di equa ordinazione fra i soggetti istituzionali che compongono l'ordinamento generale, la sussidiarietà verticale nei confronti dei cittadini e delle loro forme di organizzazione, e i principi di autonomia statutaria, normativa, organizzativa, impositiva e finanziaria.

Mediante l'art. 31 della L. 265/99 il legislatore incaricava il Governo di elaborare una legge generale che riunisse coerentemente tutte le disposizioni in materia.

Si arriva poi al decreto legislativo 267/2000 che rappresenta il risultato di questa ricognizione, analisi, riformulazione e coordinamento delle varie fonti legislative. I testi legislativi non sono meramente compilati, ma innovati nei termini necessari a facilitare l'applicazione delle leggi preesistenti, eliminando duplicazioni, sovrapposizioni, contraddizioni.

Inoltre, tiene conto delle sentenze della Corte costituzionale e degli orientamenti della giurisprudenza ordinaria e amministrativa su aspetti particolarmente problematici. E' una legge generale della Repubblica posta a garanzia, più che a limitazione, dell'autonomia locale.

Questo decreto legislativo è composto da duecentosettantasette articoli e da quattro parti:

- la prima, in cui si recepiscono molte norme della Legge 142/90 coordinate con la L. 59/97 e il Decreto legislativo 112/98, tende alla valorizzazione delle varie forme di autonomia riconosciute agli Enti locali;
- la seconda, sull'ordinamento finanziario e contabile, eredita parte delle disposizioni del D.lgs. 77/95;

- la terza disciplina le forme associative;
- la quarta contiene le norme e l'elenco delle leggi espunte in tutto o in parte dall'ordinamento.

Nel tempo tale normativa si è modificata alla luce di talune previsioni introdotte dalle annuali Leggi finanziarie.

Giunge poi il Testo unico degli enti locali (D.lgs. 267/2000)¹⁶, che consolida la riforma in senso autonomistico delle Province.

Viene approvata infine la riforma del titolo V della Costituzione, che, superando il residuo di centralismo che ancora era dato registrare quantomeno nel lessico delle originarie disposizioni costituzionali, riconosce le Province come componenti dell'ordinamento repubblicano (art. 114) e fa venire meno ogni riferimento alla Provincia quale circoscrizione di decentramento statale e regionale.

Rimane ancora irrisolta la questione dell'organica attuazione della successiva riforma costituzionale del 2001 - la revisione del titolo V - che avrebbe dovuto potenziare ulteriormente il ruolo della Provincia. Questi enti territoriali con il tempo sono diventati lo snodo istituzionale indispensabile soprattutto per i servizi locali a rete e per le funzioni di area vasta, da abbinare a compiti di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale e ambientale, che complessivamente qualificano la Provincia come un soggetto di specifica e necessaria valenza istituzionale. Tuttavia, l'assetto delle funzioni provinciali non è sempre omogeneo, poiché vi è la presenza di situazioni di diverso tipo a seconda dei contesti regionali considerati, diverse sono anche le velocità e propensioni dei legislatori regionali a trasferire o delegare le funzioni in attuazione e coerenza con le riforme suddette.

Con la revisione costituzionale del 2001 si sono ulteriormente rafforzati i principi normativi del policentrismo autonomistico già sancito nel 1948 su tre livelli istituzionali. In questo contesto la Provincia ha ottenuto pari dignità istituzionale rispetto ai comuni e alle regioni, configurandosi come comunità territoriale: il che rappresenta un dato oggettivo e non artificiale, ossia legato ad un substrato sociopolitico di appartenenza

¹⁶ D. l. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

collettiva unitaria, con una precisa identità "riconosciuta" in base anzitutto al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione.

In questo scenario risultano strategiche oltretutto l'individuazione e la certezza delle risorse, le funzioni riconosciute per le quali deve valere la distinzione costituzionale fra quelle fondamentali, quelle proprie, quelle ulteriormente attribuite dal legislatore statale o regionale, ferma restando la possibilità di assunzione di funzioni non istituzionalmente attribuite ad altro soggetto del sistema.

La discussione sull'abolizione delle Province ha inizio con il Governo Berlusconi nella XVI Legislatura in un periodo di crisi delle borse europee e con lo spread arrivato a toccare quota 390 anche a seguito di una lettera inviata il 5 agosto 2011 dal governatore uscente della BCE, Jean Claude Trichet, che indicava una serie di misure da adottare per stabilizzare l'economia del Paese. Tra le richieste veniva anche sottolineata "l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)"¹⁷.

Da questo episodio, i Centri di analisi, le Fondazioni e gli Istituti di ricerca hanno esaminato e considerato le conseguenze dell'abolizione delle Province analizzando anche degli ipotetici risparmi sui bilanci che nel 2011 rappresentavano l'1,5 % dell'intera spesa pubblica di allora (813 miliardi).

Furono stimati circa 11 miliardi di risparmi derivanti per 8,3 mld di spesa corrente (compreso il personale, in tutto 2,3 mld)); 2,6 mld di spesa per investimento; 624 milioni di rimborso prestiti; 111 milioni di indennità degli amministratori.

Nello stesso anno il costo della Politica per il Parlamento era pari a 459 milioni, quello delle Regioni era pari a 844 milioni, quello dei Comuni era pari a 591 milioni.

Con la caduta del Governo Berlusconi, e l'avvento del governo Monti il 6 dicembre 2011 con il Decreto Legge "Salva Italia"¹⁸ si prevedeva all'art. 23, il c.d. "Svuota le Province".

¹⁷ La lettera divenne poi uno degli elementi che provocherà la caduta del Governo Berlusconi e l'avvio del Governo Monti.

¹⁸ BENETAZZO, C. (2019, 06 Marzo). *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in www.astrid.it.

Nel 2014, il Governo Monti chiamato a tagliare i costi e gli sprechi della Pubblica Amministrazione quantificava la spesa in 2.3 miliardi di euro.

I dipendenti passarono dai 54 mila del 1971 ai 74 mila del 1988 agli oltre 100 mila del 2014.

A queste istituzioni, tra quelle che l'articolo 114 della Costituzione indica quali fondanti la Repubblica, vengono sottratte per decreto tutte le funzioni, tranne quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni; lo stesso articolo del decreto legge 201/2011 taglia il numero dei consiglieri provinciali (massimo 10 componenti) ed introduce l'elezione di secondo livello dei consigli, che al loro interno poi eleggeranno il Presidente; prevede che entro 4 mesi (il 30 aprile 2012) il personale sarà trasferito ai Comuni. Un'altra novità introdotta da questo decreto consiste nell'eliminazione della Giunta provinciale¹⁹.

Il Governo allora il 6 luglio 2012, emana un nuovo decreto-legge (n° 95): "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza di servizi ai cittadini" - Spending review - che, all'art. 17 prevede la soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni "al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei".

Il Governo prevedeva di riformare le Province, cambiare il sistema elettorale e tagliarne alcune funzioni sulla base di un successivo Decreto Ministeriale per ottenere dei risparmi e poter contenere il debito pubblico. Sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del decreto, rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Rimane invariato l'assetto degli organi previsto dal D.L. 201/2011, e si prevede la redistribuzione tra le Province, all'esito della riduzione del loro numero, del patto di stabilità interno in modo da garantire l'invarianza del contributo complessivo.

¹⁹ Contro l'articolo 23 del Decreto Salva Italia fanno ricorso, per vizio di incostituzionalità, 8 Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Campania, Molise, Sardegna.

Il riordino delle Province è strettamente collegato con l'istituzione delle città metropolitane (ad opera del successivo articolo 18 del medesimo provvedimento) dove si stabilisce la contestuale soppressione delle Province nel relativo territorio²⁰.

Fu così che in Parlamento il Decreto Legge resta impantanato e quando il 28 aprile 2013 cade il Governo Monti il decreto Legge non arriva ad essere convertito.

Nel frattempo, la Corte Costituzionale con sentenza 220/2013 (magistrato Silvestri), giudica sui ricorsi delle Regioni contro il “Salva Italia” e dichiara l’illegittimità per violazione dell’art. 77 della Costituzione. Nella sentenza si rileva come non sia possibile modificare le funzioni delle Province o intervenire sugli organi e sul sistema elettorale, con decreto-legge poiché assente il criterio di necessità ed urgenza²¹.

Tuttavia, la Corte ritiene possibile l’utilizzo di decreti legge volti a modificare l’assetto istituzionale solo in determinate circostanze; a tal proposito cita che alla decretazione d’urgenza si possa ricorrere «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».

Il complessivo riordino delle Province può conseguirsi anche con atto legislativo (seppur non d’urgenza) e non soltanto con legge costituzionale, la quale risulta «indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»;

Il procedimento delineato all’art. 133, comma 1, per la revisione delle circoscrizioni provinciali può essere legittimamente implementato, mediante il ricorso alla delega legislativa, la quale è anzi stata già ammessa in passato dalla Corte (sent. 374/1994).

Una volta espressa la Corte Costituzionale si arriva quindi al Governo Letta che decise di abolire le Province dalla Costituzione per poi procedere con il loro successivo smantellamento.

²⁰ Si parlò di abbassare il numero delle 107 Province e di accorparne altre e furono formulate diverse ipotesi e considerate molteplici eccezioni.

²¹ Sentenza 220/2013. Corte Costituzionale, in www.cortecostituzionale.it

Fu così che il 20 agosto 2013 il Governo presenta contemporaneamente il Disegno di Legge Costituzionale n. 1543 di abolizione delle Province e il disegno di legge n. 1542 di riforma delle Province: la Legge nota come “Delrio” che sancì il primo tentativo di revisione e di regolazione organica dell’intera disciplina degli enti locali.

CAPITOLO II

LA LEGGE DELRIO N. 56 DEL 2014

2.1 Premessa

Alla caduta del Governo Letta il 22 febbraio 2014 succede il Governo Renzi che il giorno dopo la promulgazione della legge Delrio, l'8 aprile presenta la Proposta di Legge che avrebbe dovuto abolire le Province.

Le Regioni iniziano a deliberare leggi attuative in attesa dell'approvazione della legge Costituzionale mentre un numero limitato di funzioni svolte dalle Province sono state assegnate ai comuni e alle unioni di comuni.

Ai sensi del art. 117 della Costituzione viene demandato alle singole Regioni la decisione in merito a - politiche del lavoro, formazione professionale, agricoltura, ambiente, turismo, caccia e pesca. Molte Regioni hanno accentrato le funzioni, altre invece le hanno gestite attraverso agenzie ed enti strumentali territorializzati a livello provinciale (tutto cambia senza che nulla cambi).

La legge Delrio (recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni) era stata approvata in un momento in cui sembrava che le Province dovessero essere abolite in vista di una riforma costituzionale che però non è entrata in vigore a seguito dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016²².

Di conseguenza, come spesso capita in Italia, la Legge n.56 ha assunto stabilità.

Il Presidente del Censis nel novembre 2013, quando il ministro Delrio del governo Letta incoraggiava una simile riforma, dichiarava che "la dimensione territoriale provinciale rimarrà centrale nei destini del nostro Paese. E questo vale a maggior ragione oggi, nell'attuale fase di crisi economica e finanziaria e di grande difficoltà della società civile".

²² Quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?» Ha prevalso il NO con il 59.1% (19.419.507 voti).

L'unico articolo della legge Delrio al comma 3 definisce le Province come enti territoriali di area vasta e ne regola gli aspetti dal comma 51 al comma 100. Con il termine area vasta si intende il livello di pianificazione e gestione territoriale, delle risorse e dei rapporti tra enti locali intermedio tra comuni e regioni.

Con la legge 56/2014 le Province delle regioni ordinarie sono state trasformate in enti amministrativi di secondo livello e il nuovo assetto prevede l'elezione di secondo grado per il presidente della Provincia e per i consiglieri provinciali mentre contestualmente è stata prevista l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane²³.

2.2 Disposizioni sulle città metropolitane

La legge in questione ha trasformato dieci Province in città metropolitane, i cui territori corrispondono a quelli delle preesistenti Province. Le 10 Province riconosciute dal quinto comma dell'articolo 1 della Legge Delrio sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma.

A questi enti spetta la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Le città metropolitane sono costituite da tre organi:

- il sindaco metropolitano che è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; ha potere di proposta per ciò che attiene al bilancio dell'ente;

²³BENETAZZO, C. (2019, 06 Marzo). *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in www.astrid.it.

- il consiglio metropolitano, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente²⁴. È un organo elettivo di secondo grado, scelto con un sistema proporzionale per liste: hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Il Consiglio dura in carica cinque anni: tuttavia, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco. È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.
- la conferenza metropolitana, composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione, la respinta o l'eventuale modifica dello statuto proposto dal consiglio metropolitano e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

L'incarico di sindaco metropolitano, quello di consigliere metropolitano e quello di componente della conferenza metropolitana devono essere esercitati a titolo gratuito, in quanto si presuppone che gli eletti percepiscano già le indennità di carica derivanti dalla posizione di sindaco o di consigliere comunale²⁵.

2.3 Nuovo assetto degli organi provinciali

Soffermandoci sulle disposizioni che hanno interessato le Province, la legge Delrio ha abolito la Giunta provinciale, redistribuendo le deleghe di governo all'interno del

²⁴ Ventiquattro consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a tre milioni di abitanti; -diciotto consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800 mila abitanti, ma inferiore o pari a tre milioni di abitanti; -quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

²⁵ LUCARELLI, A. (2014,17 Novembre), *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in Federalismi.it.

Consiglio provinciale, molto ridimensionato nel numero dei suoi membri²⁶ e introducendo così un'inedita forma di governo presidenziale pura, del tutto nuova alla vita politica italiana repubblicana.

Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale, e la durata della carica è di due anni. Il voto anche in questo caso è ponderato²⁷.

Le liste elettorali sono composte da un numero di candidati non superiore al numero complessivo dei consiglieri da eleggere e non inferiore alla metà degli stessi; tali liste devono essere sottoscritte da almeno il cinque per cento degli aventi diritto al voto.

Nelle liste nessuno dei due sessi può essere presente in misura maggiore al sessanta per cento del numero dei candidati. In caso contrario l'ufficio elettorale procede alla cancellazione dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, iniziando dall'ultimo della lista. Se, dopo l'operazione di cancellazione dei nomi, la lista dovesse contenere un numero di candidati inferiore a quello minimo richiesto, la stessa risulterà inammissibile.

Il consiglio viene eletto con voto libero, diretto e segreto attribuito ai candidati presenti nelle liste, in un unico collegio elettorale, che corrisponde al territorio della Provincia, in un'unica giornata. Gli elettori esprimono un solo voto, per uno dei candidati, anche qui vi sarà ponderazione del voto, come avviene per l'elezione del presidente.

Sarà l'ufficio elettorale a determinare la cifra individuale ponderata ottenuta dai singoli candidati, sulla base dei voti espressi e proclamerà i candidati eletti, i quali hanno conseguito le maggiori cifre individuali ponderate. In caso di parità verrà eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti, se si dovesse verificare un'ulteriore parità sarà proclamato eletto il candidato più giovane.

I seggi rimasti vacanti, per qualsiasi motivo, vengono attribuiti al candidato, che nella medesima lista ha ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata. In ogni caso la

²⁶ 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;12 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti;10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti.

²⁷ Ciascun elettore (sindaco/consigliere comunale) esprime un voto che viene ponderato sulla base di un indice, il c.d. "indice di ponderazione". Tale indice, rappresenta il "peso del voto" di ciascun elettore ed è determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune in cui si è sindaci o consiglieri.

cessazione dalla carica comunale comporta anche la decadenza da consigliere provinciale. Non si considera, però, cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della Provincia.

Il consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della Provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

Gli schemi di bilancio vengono adottati dal consiglio, su proposta del presidente, poi vengono sottoposti all'assemblea dei sindaci; dopo la votazione di questo organo, i bilanci vengono approvati in via definitiva dal consiglio.

Un nuovo organo, l'Assemblea dei Sindaci, è composto dall'insieme dei sindaci dei comuni appartenenti alla Provincia. L'assemblea ha poteri propositivi, consultivi e di controllo. Competenza di questo organo è, anche, adottare o respingere lo statuto, proposto dal consiglio e le successive modificazioni di quest'ultimo, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. Gli statuti delle Province possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento, collegati agli organi provinciali, senza oneri per la finanza pubblica.

Nelle nuove Province il Presidente viene eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali della Provincia con voto diretto, libero e segreto, dura in carica 4 anni, e deve essere il sindaco di uno dei comuni facenti parte della Provincia. Sono eleggibili i sindaci della Provincia il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni. La presentazione delle candidature avviene sulla base di liste sottoscritte da almeno il quindici per cento degli aventi diritto al voto. La votazione avviene in un'unica giornata, in un unico seggio elettorale, appositamente costituito presso la sede della Provincia, dalle ore otto alle venti. Ogni elettore può votare per un unico candidato alla carica di presidente della Provincia e viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti, in caso di parità verrà eletto il candidato più giovane.

Il presidente decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco.

Il presidente può nominare un vicepresidente (scegliendolo tra i consiglieri provinciali), provvede a stabilire quali siano le funzioni che gli vengono delegate e ne dà immediata comunicazione al consiglio. Il ruolo del vicepresidente è quello di svolgere le funzioni del presidente, ogni volta in cui questi ne sia impedito.

Inoltre, il presidente può assegnare deleghe a consiglieri provinciali, rispettando però sempre il principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto. Oltre alle funzioni appena citate il vertice del potere esecutivo provinciale 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 ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.

Di notevole importanza è la previsione per cui gli incarichi di presidente della Provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito.

Si tratta, quest'ultimo dell'unico vero risparmio derivante dalla Legge 56/14. La Corte dei Conti, chiamata in audizione in Parlamento, ha dichiarato che il taglio delle indennità alla politica delle Province ha generato, nel 2014, un risparmio stimato pari a 111 milioni. Successivamente il gettito dei tributi propri delle Province è stato riversato tutto allo Stato generando un taglio di 3,6 miliardi di fondi²⁸.

Questo taglio consistente crea un problema di fondi che non consentono la manutenzione dei 130 mila chilometri di strade provinciali e dei 7400 istituti scolastici superiori. Già con la legge di bilancio del 2014 iniziano i tagli tra Province e Città metropolitane (3 miliardi per coprire il bonus degli 80 euro).

Inoltre, con la riforma, era stato previsto di risparmiare spostando il personale impiegato, così più di 16.000 persone sono state trasferite alle Regioni.

Le modalità di trasferimento vengono espresse alla lettera a) del comma numero 96 e tale disposizione prevede che il personale trasferito mantiene la sua posizione economica e

²⁸ RCAuto (Polizza responsabilità civile autoveicoli) 2,4 miliardi e 1,2 miliardi di gettito Ipt (Imposta provinciale di Trascrizione) - per un totale di 3,6 miliardi.

giuridica, sia in riferimento al trattamento economico fondamentale che a quello accessorio e non perde neanche l'anzianità di servizio maturata.

Le risorse necessarie a mantenere tale situazione vengono trasferite al nuovo ente; le risorse destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio e quelle che garantiscono la progressione economica orizzontale (nel rispetto delle condizioni contrattuali vigenti), vanno a costituire fondi economici specifici, destinati al personale trasferito dal vecchio al nuovo ente, insieme a fondi generali di risorse decentrate per il personale delle varie categorie e dirigenziale.

Le retribuzioni di risultato, le indennità accessorie ed i compensi di produttività del personale trasferito, restano determinati dai precedenti rapporti contrattuali e non possono subire un incremento fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo, che è stato sottoscritto successivamente alla stipulazione del primo contratto collettivo nazionale di lavoro dall'entrata in vigore della legge 56.

2.4 Le funzioni delle nuove Province

La legge Delrio ridefinisce le funzioni dell'ordinamento provinciale e distingue queste ultime in due categorie: funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali.

Alle Province spettano le funzioni c.d. fondamentali in 6 ambiti di competenza:

1. Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza.
2. 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.
3. Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale.
4. Raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

5. Gestione dell'edilizia scolastica.
6. Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale²⁹.

Inoltre le Province possono 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, a patto che vi sia un'intesa con i comuni³⁰.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito DPCM e le Regioni con proprie leggi. La legge n. 56/2014 ha previsto che le funzioni non fondamentali continuano ad essere esercitate dalle Province fino a quando un altro ente, regione o comune non subentreranno; la data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri per le funzioni di competenza statale mentre è stabilita dalla Regione per le funzioni di competenza regionale.

Tali funzioni sono individuate da Stato e Regione attraverso un accordo in sede di Conferenza unificata e determinate sulla base di principi quali:

- individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio;
- efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Infine, per le Province interessate dai commissariamenti e per quelle in cui i mandati elettorali erano in scadenza tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014, la legge di stabilità, in considerazione dell'assetto transitorio delle Province, aveva già previsto che non si procedesse alle elezioni per il rinnovo ma si nominasse un commissario. Risultava perciò superato il problema della "finestra elettorale" che stabilisce l'obbligo di svolgere le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali esclusivamente nel periodo 15 aprile -15

²⁹ Legge 7 aprile 2014, n. 56, comma 85. *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. (G.U. n. 81 del 7 aprile 2014)

³⁰ Legge 7 aprile 2014, n. 56, comma 88. *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. (G.U. n. 81 del 7 aprile 2014)

giugno e di conseguenza anche senza la presente legge le Province in questione non sarebbero state rinnovate³¹.

2.5 Rafforzamento del livello comunale

Un altro obiettivo realizzato dalla legge Delrio consiste nel rafforzamento del livello comunale. In Italia circa il settanta per cento dei comuni ha una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti; questi piccoli comuni definiti “polvere” per la loro dimensione, hanno riscontrato serie difficoltà economico finanziarie nell’assicurare l’erogazione dei servizi ed il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

La Legge 56/2014 è l’ultima legislazione corpora in ordine temporale che disciplina l’istituto dell’unione e della fusione dei Comuni; sono disciplinate dall’art. 32 del TUEL, l’una facoltativa per l’esercizio associato di determinate funzioni e l’altra obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l’esercizio delle funzioni fondamentali.

La Legge 56 si propone di promuovere l’utilizzo dell’istituto dell’unione e della fusione, prevedendo al comma 131 la possibilità da parte delle Regioni di incentivare misure idonee e al comma 134 di dare priorità nell’accesso alle risorse per la presentazione di progetti per unione e fusione di cui all’articolo 18, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

L’istituto della fusione di comuni, che si differenzia dall’unione per il fatto che il processo stesso di fusione comporta la soppressione di più Comuni preesistenti o l’incorporazione di un Comune in un altro già esistente, è disciplinata dai commi da 116 a 134 dell’art. 1 della legge 56/2014.

La legge Delrio prescrive che in caso di fusione il comune che nasce da tale procedura adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.

Il comma 117 prevede una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevedendo che i comuni, anche prima dell’istituzione del nuovo ente, possono definirne

³¹ ORLANDO, M. (2015, Maggio). *Le funzioni fondamentali delle Nuove Province: genesi storica, contenuti operativi, e questioni interpretative ancora aperte*, in www.accademiaautonomia.it

lo statuto; tale statuto “provvisorio” entra in vigore con l’istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

I successivi commi stabiliscono delle agevolazioni nel caso di utilizzo della fusione:

- il comma 118 prevede norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione;
- il comma 119 prescrive che il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall’unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente;
- il comma 128 stabilisce che la nascita del nuovo ente non priva i territori dei comuni estinti di eventuali benefici di cui godono in quanto stabiliti dall’Unione europea e dalle leggi statali e che il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

Infine, la legge 56/2014 al comma 130 ha introdotto una nuova forma di fusione di comuni denominata fusione per incorporazione in cui i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione di un comune contiguo mantenendo, per il comune incorporante, la propria personalità secondo quanto previsto dal comma 1 dell’articolo 15 del testo unico.

Grazie a queste misure di incentivazione tra il 2014 e il 2021 sono stati istituiti 131 nuovi Comuni, per un totale di 301 Comuni soppressi³², concentrati prevalentemente nelle aree interne del Paese.

2.6 Allocazione delle funzioni provinciali

Ritornando al tema delle Province, una ricerca eseguita da un gruppo dell’Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini"(ISSIRFA –

³² “Nuovi Comuni - fusioni e incorporazioni”. (s.d.), in tuttitalia.it

CNR) ha messo in luce come si sono comportate le Regioni italiane successivamente alla legge Delrio nel riordino delle funzioni provinciali.

Da questo studio è emerso che i processi di riordino sono stati molto diversificati e ogni regione si è comportata in maniera differente.

L'analisi ha verificato l'esistenza di quattro diverse modalità di riallocazione delle funzioni provinciali che si possono così schematizzare:

- Continuità del ruolo delle Province per determinate funzioni.
- Centralismo regionale: la Regione ha accentrato presso propri uffici dislocati nel territorio la gran parte delle competenze e ha tolto ogni ruolo alle Province.
- Ripartizione di ruoli e posizioni tra i livelli di governo secondo le finalità istituzionali degli enti.
- Ruolo dei Comuni e delle loro forme associative e lo svolgimento della maggior parte delle attività tramite essi.

Di seguito vengono riportate nel dettaglio le attuali allocazioni delle funzioni provinciali definite dalla legislazione regionale attraverso specifici indicatori.

NT: funzioni non trasferite e rimaste in capo alle Province anche successivamente la l. 56 del 2014.

A: funzioni svolte dalle provincie prima dell'applicazione della l. 56/2014 e che vengono attribuite alle regioni a seguito dell'emanazione della normativa regionale in attuazione della legge del 2014.

R: funzioni svolte dalle provincie prima dell'applicazione della l. 56/2014 e che vengono attribuite a comuni, associazioni di comuni e a città metropolitane a seguito dell'emanazione della normativa regionale in attuazione della legge del 2014.

PA: si tratta di funzioni svolte dalle provincie prima dell'applicazione della l. 56/2014 e che vengono attribuite in parte alle regioni (per gli aspetti programmatici); tuttavia, in questo caso le Province continuano a esercitare, anche se in misura minore rispetto a prima, la funzione.

Le caselle vuote indicano una mancata disposizione che attribuisca quella determinata funzione all'amministrazione provinciale.

Mentre le voci evidenziate in rosso stanno ad indicare le c.d. Funzioni Fondamentali.

| FUNZIONI COSTITUZIONE | art. 117 c. 4 | art. 117 c. 4 | art. 117 c. 3 Protezione civile | art. 117 c. 4 Polizia amministrativa locale | art. 117 c. 4 | art. 117 c. 4 | art. 117 c. 2 Tutela dell'ambiente | art. 117 c. 3 | art. 117 c.4 | art. 117 c.4. |
|---|---------------------------------------|--|---------------------------------|---|---|---|---|--|---|---|
| FUNZIONI RICAVATE DALLA NORMATIVA REGIONALE | Lavori pubblici (di interesse locale) | Assistenza enti locali | Protezione civile | Polizia provinciale | Agricoltura e foreste | Caccia e pesca | Protezione flora fauna | Energia/ impianti termici/ risorse geotermiche | Industria artigianato e commercio | Attività estrattive |
| Gruppi Cofog | Servizi generali | Servizi generali | Servizi antincendio | Servizi di polizia | Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia | Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia | Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia | Combustibili ed energia | Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie | Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie |
| Divisioni Cofog | | Servizi generali delle pubbliche amministrazioni | Ordine pubblico e sicurezza | Ordine pubblico e sicurezza | Affari economici | Affari economici | Affari economici | Affari economici | Affari economici | Affari economici |
| ABRUZZO | | | A | | A | A | A | PA | A | A |
| BASILICATA | NT | NT | A | | A | A | NT | NT | R | |
| CALABRIA | NT | | NT | NT | A | A | NT | NT | NT | NT |
| CAMPANIA | | | NT | NT | PA | A | | | A | |
| EM-ROM. | NT | | A | NT | A | A | | A | PA | A |
| FR. VEN. G. | R | | R | R | A | R | | R | A | |
| LAZIO | | | A | NT | A | A | NT | NT | NT | |
| LIGURIA | | NT | | | | A | | | | |
| LOMBARDIA | | | NT | NT | A | A | | PA | NT | NT |
| MARCHE | NT | NT | PA | | A | A | | NT | PA | NT |
| MOLISE | PA | NT | NT | NT | A | A | NT | A | NT | NT |
| PIEMONTE | NT | | NT | NT | A | | NT | A | NT | |
| PUGLIA | NT | | A | NT | A | | A | NT | A | |
| SARDEGNA | NT | | NT | | R | NT | NT | R | A | A |
| TOSCANA | NT | | NT | | A | A | NT | A | NT | |
| UMBRIA | NT | | R | | R | A | A | A | A | A |
| VENETO | A | | NT | NT | A | A | | A | A | |

| FUNZIONI COSTITUZIONE | art. 117 c. 4 | art. 117 c. 4 | art. 117 c.4 | art. 117 c.4. | art. 117 c.2 Tutela dell'ambiente | art. 117 c.2 Tutela dell'ambiente. | art. 117 c. 2 Tutela dell'ambiente | art. 117 c.2. Tutela dell'ambiente. | art. 117 c.3 Governo del territorio | art. 117 c. 3 Governo del territorio |
|---|------------------|---------------------------|------------------|------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| FUNZIONI RICAVATE DALLA NORMATIVA REGIONALE | Viabilità | trasporto pubblico locale | Fiere e mercati | Turismo | Inquinamento atmosferico/ acustico/ elettromagnetico | Risorse idriche | Difesa del suolo | Gestione dei rifiuti | Piano territoriale di coordinamento | Urbanistica edilizia |
| Gruppi Cofog | Trasporti | Trasporti | Altri settori | Altri settori | Riduzione dell'inquinamento | Riduzione dell'inquinamento | Riduzione dell'inquinamento | Trattamento dei rifiuti | Assetto territoriale | Assetto territoriale |
| Divisioni Cofog | Affari economici | Affari economici | Affari economici | Affari economici | Protezione dell'ambiente | Protezione dell'ambiente | Protezione dell'ambiente | Protezione dell'ambiente | Abitazione e assetto territoriale | Abitazione e assetto territoriale |
| ABBRUZZO | NT | | | R | A | R | R | | | A |
| BASILICATA | NT | R | | NT | NT | NT | NT | NT | NT | |
| CALABRIA | NT | NT | | NT | NT | NT | NT | NT | NT | NT |
| CAMPANIA | | NT | | A | | | | | NT | |
| EM-ROM. | PA | PA | | PA | NT | NT | A | NT | NT | NT |
| FR. VEN. G. | R | R | R | | R | R | R | R | R | R |
| LAZIO | A | NT | NT | A | NT | NT | NT | NT | NT | NT |
| LIGURIA | | | | A | | | A | | | |
| LOMBARDIA | NT | NT | NT | NT | NT | PA | NT | PA | NT | |
| MARCHE | PA | A | NT | A | NT | PA | A | | | NT |
| MOLISE | NT | NT | | NT | A | NT | NT | NT | NT | |
| PIEMONTE | NT | NT | | A | NT | | A | NT | | |
| PUGLIA | NT | NT | | A | NT | NT | R | | | NT |
| SARDEGNA | NT | NT | R | NT | NT | NT | R | NT | NT | NT |
| TOSCANA | PA | NT | NT | R | A | NT | A | A | NT | PA/R |
| UMBRIA | NT | NT | | R | A | A | | A | NT | A |
| VENETO | NT | NT | | A | NT | A | NT | NT | NT | R |

| FUNZIONI COSTITUZIONE | art. 117 c. 4 | art 117 c. 3 | art. 117 c. 3 | art. 117 c.4 | art 117 c. 4 | art. 117 c.3 | art 117 c.4 | art. 117 c. 3 |
|--|---|---|---|---|--|--|-----------------------|-------------------------|
| FUNZIONI RICAVATE DALLA NORMATIVA REGIONALE | Edilizia residenziale pubblica | Valorizzazione beni culturali | Sport e tempo libero | Formazione e orientamento professionale | Edilizia scolastica | Programmazione e scolastica | Servizi sociali | Centri per l'impiego |
| Gruppi Cofog | Sviluppo delle abitazioni | Attività culturali | Attività ricreative | Istruzione di tipo diverso | Istruzione non altrimenti classificabile | Istruzione non altrimenti classificabile | | Disoccupazione |
| Divisioni Cofog | Abitazioni e assetto territoriale | Attività ricreative, culturali e religiose | Attività ricreative, culturali e religiose | Istruzione | Istruzione | Istruzione | Protezione sociale | Protezione sociale |
| ABBRUZZO | A | A | R | A | NT | | R | NT |
| BASILICATA | | A | NT | A | | | R | A |
| CALABRIA | NT | NT | NT | A | | | NT | NT |
| CAMPANIA | | PA | A | NT | | A | A | NT |
| EM-ROM. | NT | NT | A | A | NT | NT | A | A |
| FR. VEN. G. | R | R | R | | R | R | R | A |
| LAZIO | | A | A | A | | A | A | A |
| LIGURIA | | R | R | A | | | | |
| LOMBARDIA | | NT | NT | | A | NT | NT | NT |
| MARCHE | A | A | | PA | | NT | A | |
| MOLISE | | NT | | NT | NT | NT | NT | NT |
| PIEMONTE | A | A | NT | A | | | A | A |
| PUGLIA | | A | A | A | | NT | A | A |
| SARDEGNA | NT | A | R | R | NT | | NT | NT |
| TOSCANA | | NT | NT | A | | | R | |
| UMBRIA | NT | A | R | R | | NT | R | A |
| VENETO | | NT | NT | NT | | PA | A | A |

In generale possiamo notare come la forma di riallocazione preferita è stata quella di tipo centralista, nello specifico sembra esserci omogeneità di scelta per quanto riguarda materie quali caccia e pesca, agricoltura e foreste, protezione civile e polizia provinciale, le quali sono state accentrate nella maggior parte dei casi a livello Regionale.

La maggioranza della legislazione Regionale ha lasciato in capo alle Province, oltre alle funzioni fondamentali, funzioni che hanno come oggetto la difesa del suolo, le risorse idriche ed il trattamento dei rifiuti, l'urbanistica e l'edilizia.

Al contrario pochissime sono state le funzioni non fondamentali assegnate a Comuni e associazioni di Comuni.

I dati che emergono da queste tabelle confermano ciò che è stato detto in precedenza, ossia una eterogeneità di sistemi di allocazione delle Funzioni provinciali non fondamentali. Sono passati anni e si rende necessario riordinare l'assetto normativo vigente che vede coinvolti più attori a livello locale (Regioni, Comuni, Unioni di Comuni, Città Metropolitane, Province) con incertezza sulle deleghe, sulle competenze, sulla rappresentatività e non da ultimo, sui fondi e sulle risorse umane necessarie alla gestione.

CAPITOLO III

PROSPETTIVE FUTURE DI RIFORMA

3.1 Premessa

Dopo aver esaminato l'assetto normativo vigente, in questa ultima parte della trattazione verranno messe in luce le criticità dell'attuale sistema delle autonomie.

Numerosi studi e tavoli tecnici si sono succeduti in questi ultimi anni incentrando l'attenzione sul sistema dei servizi a supporto dei Comuni e sul ruolo che la legge Delrio ha assegnato all'ente intermedio Provincia come "Casa dei Comuni".

In particolare, si sono prese in esame e verranno successivamente analizzate le richieste provenienti dall'UPI (Unione delle Province Italiane) che da tempo invoca una revisione normativa che passi per la reintroduzione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia, la definizione degli ambiti di competenza fino alla ridefinizione dell'autonomia impositiva³³.

Dalle riflessioni emerse appare necessario un intervento normativo di riforma del Testo Unico degli enti locali da parte del legislatore per risolvere la situazione di incertezza e di precarietà in cui versa il sistema delle autonomie locali.

Lo stesso Ministero dell'Interno aveva istituito un tavolo di lavoro finalizzato ad elaborare un testo di disegno di legge per la riforma del TUEL anche sulla scorta dei principi contenuti nella Carta europea delle autonomie locali, nonché a seguito della sentenza 240/2021.

Con tale sentenza la Corte d'Appello di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale in relazione alle norme della l. n. 56/2014 (art. 1, comma 19) e della l.r. n. 15/2015, recante Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane della Regione Sicilia (artt. 13, comma 1 e 14, come sostituiti dall'art. 4 della l.r. 29 novembre 2018, n. 23) che prevedono che «il

³³ L'Unione delle Province Italiane, insieme all'Università degli Studi di Perugia, lo scorso 27 maggio 2022 ha organizzato un convegno dal titolo "Le nuove Province: la sfida". L'occasione è stata data dalla presentazione del Progetto "Province & Comuni – Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni"

sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo», per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 della Costituzione. In questa sentenza viene anche affrontato il tema relativo alla disuguaglianza tra i cittadini residenti dentro e fuori il Comune capoluogo della Città metropolitana e, quindi, tra questi ultimi e i cittadini residenti in una Provincia, nell'individuazione dell'organo esecutivo e di rappresentanza dell'ente intermedio.

La Corte costituzionale, pur riconoscendo di fatto che le norme impugnate sono in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e pregiudicano la responsabilità politica del vertice dell'ente metropolitano nei confronti degli elettori, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'Appello di Catania. A detta dei giuristi, la Corte esprime sostanzialmente un giudizio negativo sul meccanismo di designazione "ope legis" del sindaco metropolitano, in particolare nel punto in cui definisce «un vulnus che rischia di compromettere per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi».

Occorre, per completezza espositiva, citare in questa sede anche le precedenti sentenze – n. 50/2015 e n. 168/2018 – con cui la Corte costituzionale si era pronunciata sulla l. n. 56/2014 e sulla legge regionale siciliana occupandosi della legittimità del modello di elezione indiretta e della forma di governo prevista per gli enti del livello intermedio, escludendo che le stesse potessero ostare ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale.

La Corte con sentenza 50/2015 dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento alla lamentata violazione del principio di sovranità popolare ad opera delle disposizioni relative alla forma di governo provinciale con elezione di secondo grado ha così argomentato: “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”.

Sempre secondo gli esperti della materia, la sentenza 240/2021, oltre a mettere in luce la necessità di una revisione della disciplina degli enti locali e della stessa legge Delrio, pone l'accento sulla rappresentatività effettivamente garantita agli enti locali di minore dimensione (siano essi appartenenti alle Città Metropolitane che alle Province).

Si evince infine, come la partecipazione dei Comuni non dovrebbe esaurirsi con l'elezione del Presidente ma dovrebbe essere garantita soprattutto nei processi decisionali attraverso il rafforzamento del ruolo del consiglio e delle conferenze (o assemblee) dei sindaci. In tal senso, un ruolo importante potrebbe anche essere svolto dalle Unioni di comuni e dell'associazionismo intercomunale come, per esempio, le Intese di Patto d'Area (IPA)³⁴.

Resta il fatto che neppure l'entrata in vigore della riforma del Titolo V ha portato ad un assetto chiaro degli enti costitutivi della Repubblica, con buona pace del principio di equi-ordinazione che avrebbe ispirato la riscrittura dell'art. 114 Costituzione.

L'interruzione anticipata della legislatura ha poi nuovamente frenato la riforma in discussione e la revisione della Legge Delrio, che ha fortemente inciso sull'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Di seguito verranno riportate le principali indicazioni emerse dalle istanze prodotte in particolare dall'UPI alla luce delle prospettive di cambiamento delle vigenti normative al fine di restituire una piena funzionalità alle Province.

Tutte le norme e gli interventi legislativi attuati fino ad ora nell'ambito degli enti provinciali avevano due principali obiettivi programmatici: risparmio e semplificazione.

Nella pratica però non è stato raggiunto il traguardo desiderato; la situazione attuale presenta molti limiti e continuano ad esserci numerose situazioni di inefficienza e scarsa coesione.

Già durante l'esame della legge Delrio, la Corte dei conti aveva depositato un documento nel quale individuava alcune criticità: «non si può ritenere che il progetto centri l'obiettivo del riordino dell'intervento pubblico sul territorio e della semplificazione dell'intermediazione pubblica in applicazione dei principi di sussidiarietà, efficacia ed

³⁴ DE DONNO, M. (2022, 26 gennaio). “La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio”, in federalismi.it.

efficienza». In merito alla questione più strettamente connessa alla revisione delle Province, la Corte dei conti osservò che: «la finalità di fondo di tale innovazione dovrebbe essere incentrata sulla prevista riduzione di spesa. Al riguardo è da notare che negli ultimi anni la finanza provinciale ha subito un progressivo ridimensionamento in qualche modo legato ad un latente processo di revisione del loro ruolo. In tale contesto le restrizioni finanziarie hanno spinto le Province ad avviare una attenta revisione della spesa».

Infine, la Corte espresse i propri dubbi in merito alla poca chiarezza delle funzioni e dei compiti loro assegnati e alla possibile sovrapposizione di ruoli e compiti che la coesistenza di due enti di area vasta avrebbe potuto comportare, con il rischio paradossale di aumento delle spese.

Gli stessi enti provinciali in una delle dichiarazioni ufficiali riportavano: “L’assetto attuale delle Province è il risultato di una riforma lasciata in sospeso, che ha scontato un eccesso di contenimento dell’agibilità politica ed istituzionale con una eliminazione di organi e forte riduzione di risorse e personale”³⁵.

Al momento, oltre alla grande confusione istituzionale che vige su questa materia, è presente un ulteriore problema rilevante che riguarda i finanziamenti, in quanto sono stati effettuati drastici tagli ai fondi riservati agli enti provinciali e di conseguenza si sono create enormi lacune in materie di fondamentale importanza quali l’edilizia scolastica e la tutela ambientale del territorio provinciale.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni” aveva come vero obiettivo non tanto una riforma di sistema, quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento.

Il carattere dichiaratamente transitorio del riordino legislativo delle Province richiede oggi una profonda rivisitazione dell’impianto normativo affermato dalla legge 56/14, una volta venuta meno, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale.

Il processo di abolizione della Provincia ormai fallito rende necessario e urgente l’intervento, con scelte legislative chiare e coerenti da parte di Governo e Parlamento sul

³⁵ Contributo ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) su riforma delle Province, febbraio 2019.

piano istituzionale, organizzativo e finanziario per ripristinare il pieno funzionamento dell'ente, superando la prospettiva della legge 56/14 e riportando l'ordinamento delle Province nell'ambito del TUEL.

Sempre secondo l'UPI occorrerebbe attuare i principi di autonomia e responsabilità previsti dagli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province come organi costitutivi della Repubblica.

Secondo quanto emerso nel dibattito, le Province, in quanto enti costituiti di comunità territoriali in cui è strutturata l'organizzazione sociale del Paese, dovrebbero tornare ad avere la possibilità di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su:

- funzioni fondamentali di area vasta ben definite.
- organi politici pienamente riconosciuti attraverso una legittimazione democratica popolare³⁶.
- una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per l'esercizio delle funzioni provinciali.
- una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità degli apparati amministrativi.

Le Province potrebbero assumere nuovamente un ruolo fondamentale per la semplificazione amministrativa e la riorganizzazione dei governi locali e, fungendo da intermediario tra comuni e regioni, potrebbero contribuire alla definizione di politiche territoriali che consentano alle economie di scala di riavviare gli investimenti locali, in particolare in questo momento storico legato agli investimenti da realizzare con i fondi del PNRR³⁷.

A tale proposito sarebbe opportuno rafforzare le relazioni tra Province, città metropolitane e regioni in modo tale da garantire un equilibrio di sviluppo territoriale tra aree interne, rurali e fortemente urbanizzate.

³⁶ Si rinvia alla sentenza n. 50/2015 che dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento alla lamentata violazione del principio di sovranità popolare ad opera delle disposizioni relative alla forma di governo provinciale con elezione di secondo grado.

³⁷ UPI, Ravenna, 13 luglio 2022, Province, Italia Visioni e sfide per disegnare la nuova agenda politica della Provincia italiana.

La legislazione statale e territoriale dovrebbe inoltre riconoscere le peculiarità delle Province montane e confinanti con l'estero, attraverso apposite forme di autonomia che ne valorizzino le funzioni e i ruoli istituzionali.

Da un'azione coerente di riordino del governo locale, che valorizzi le Province nella gestione di funzioni di area vasta e di funzioni a supporto dei Comuni, come le stazioni uniche appaltanti e la gestione associata dei servizi, possono derivare risparmi consistenti nella spesa pubblica da destinare al miglioramento dei livelli di prestazione dei servizi forniti ai cittadini nei diversi territori del Paese.

3.2 Le funzioni fondamentali delle Province

La legge 56/14, al comma 85, ha individuato alcune limitate funzioni fondamentali in capo alle Province che non hanno trovato una successiva declinazione coerente da parte del legislatore statale e regionale.

Le successive leggi regionali "di attuazione" hanno portato ad un consistente accentramento dell'amministrazione a livello regionale e per di più le normative statali e regionali non hanno recepito i principi fondamentali contenuti nei commi 88 e 90 della legge n. 56/14, che indicano come il nuovo ente secondario di area vasta sia il presupposto idoneo per il corretto riordino di funzioni come unica stazione appaltante, gestione dei concorsi, riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Pertanto, la permanenza del riconoscimento delle Province come organi costitutivi della Repubblica ai sensi della Costituzione impone il superamento dell'instabilità attuale della struttura degli enti e la precisa definizione nell'ambito del TUEL di quali siano le funzioni di area vasta che propriamente e nel rispetto della natura di ente intermedio la legge statale deve riconoscere in capo alle Province, riportando ad esse anche le funzioni che oggi sono previste solo per le Città metropolitane.

Ciò si impone anche in una prospettiva strategica per avviare una coerente azione di semplificazione complessiva della pubblica amministrazione sul territorio, superando la proliferazione e frammentazione degli enti e delle strutture che si sovrappongono impropriamente alle istituzioni del Territorio costituzionalmente preposte.

E' richiesta la restituzione alle Province del ruolo di ente a fini generali, che coordina lo sviluppo equo e sostenibile della comunità territoriale di riferimento, attraverso funzioni essenziali di programmazione, quali:

- i piani strategici triennali del territorio provinciale,
- i piani di trasporto e mobilità,
- i piani provinciali di protezione civile.

Queste funzioni programmatiche sono volte a completare il ruolo strategico delle Province, rispetto alle attribuzioni già riconosciute per i piani territoriali provinciali di coordinamento e la programmazione della rete scolastica.

Sarebbe auspicabile che venissero affidate alle Province, in modo organico, le funzioni fondamentali di area vasta, nell'ambito del TUEL come la gestione delle strade e delle scuole provinciali e le altre funzioni individuate nel comma 85 della legge 56/14, correggendo ed integrando in modo coerente l'elenco esistente.

In particolare per quanto riguarda la tutela e il miglioramento dell'ambiente, occorre definire con precisione le funzioni conferite alle Province per superare le incertezze interpretative oggi esistenti in materia di competenza e di delega.

Tra le funzioni fondamentali delle Province si ritiene necessario inserire, accanto alle funzioni di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, anche le funzioni di stazione uniche appaltanti e di gestione dei concorsi previste nel comma 88, il piano per la definizione degli ambiti della gestione associata delle funzioni comunali e tutte le altre funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, che possono essere assegnate alle Province attraverso la valorizzazione delle loro Assemblee dei Sindaci, quali sedi istituzionali in cui condividere con i Comuni strategie di semplificazione di tutto il sistema di governo locale.

Le funzioni di ente di governo per l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica potrebbero altresì essere svolte in forma associata tra più Province come previsto dalla legislazione regionale e statale.

3.3 Le funzioni di competenza regionale

In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il riordino degli enti locali richiederebbe anche alle Regioni di modificare la propria legislazione nell'ambito della loro competenza legislativa al fine di rafforzare le Province e ridistribuire ad esse un'ampia gamma di funzioni regionali e relative risorse, sopprimendo così le istituzioni, gli enti o gli organismi regionali.

Le disposizioni sulle funzioni fondamentali e i principi dell'ordinamento degli enti locali declinano il principio di autonomia dell'art. 5 della Costituzione e, pur nella diversità delle scelte ordinamentali, dovranno trovare una configurazione nel loro nucleo essenziale anche nelle Regioni a statuto speciale.

Contestualmente, in attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che mira a riconoscere il cosiddetto regionalismo differenziato, si dovrebbe promuovere l'autonomia territoriale e rafforzare il ruolo delle Province e delle città metropolitane al fine di garantire un pari livello base di prestazioni su tutto il territorio nazionale, anche esercitando tutte le funzioni fondamentali degli enti locali.

3.4 Ridefinizione degli organi di governo e sistema elettorale

Una delle questioni centrali invocata dall'UPI passa attraverso la revisione del TUEL per il ripristino dell'autorità degli ordinamenti provinciali come organi costitutivi della Repubblica, con pari autonomia politica e organizzativa rispetto a comuni, città metropolitane, regioni e stato. A tale riguardo sono stati avanzati numerosi disegni di legge contenenti proposte volte anche al raggiungimento di una maggiore autonomia a livello provinciale.

L'intenzione sarebbe quella di reintrodurre una legittimazione popolare dei Presidenti di Provincia, i quali dovrebbero essere eletti direttamente dai cittadini dei loro territori per dare al vertice monocratico dell'ente l'autorevolezza necessaria per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta. Oltre al presidente, viene richiesta l'istituzione di consigli provinciali, eletti direttamente dai cittadini della regione nei collegi territoriali e nel rispetto dell'equilibrio di genere, come organo di comando e controllo per assicurare un

rapporto di fiducia con il presidente basato sui principi democratici e sulla giusta dinamica tra maggioranza e opposizione.

Vi è poi anche la proposta di rafforzare l'Assemblea dei Sindaci come organo consultivo e di leale cooperazione istituzionale, soprattutto per quanto riguarda le funzioni condivise di indirizzo e di governo con i comuni regionali, per prevedere disposizioni organizzative e operative semplificate per l'Assemblea.

Inoltre si auspica che i Presidenti di Provincia possano essere affiancati nelle loro funzioni da una Giunta provinciale. Gli assessori sarebbero, come in passato, nominati dal Presidente della Provincia con possibilità di revoca e sostituzione. Un'altra richiesta riguarda la durata dei mandati; si dovrebbero rivedere i termini di mandato degli organi elettivi prevedendo che la durata sia di 5 anni come avviene per i Comuni e definire un regime transitorio che consenta di coordinare i mandati attuali degli organi con il nuovo regime.

Infine è stata manifestata la volontà di ripristinare anche per gli amministratori provinciali le disposizioni oggi vigenti in materia di status degli amministratori comunali per garantire a tutti i cittadini di esercitare senza discriminazioni le funzioni pubbliche elettive, come previsto dall'articolo 51 della Costituzione e dalla Carta europea delle autonomie locali.

3.5 Recupero di autonomia finanziaria e organizzativa

L'intervento di riordino delle Province dovrebbe essere anche volto a ripristinare la loro piena autonomia organizzativa e finanziaria, superando i commi 418-428, dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e prevedendo un finanziamento delle funzioni sulla base di fabbisogni standard e dei livelli essenziali di prestazioni, con entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali, un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

La legge di stabilità 2015 aveva previsto tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa, azzerandone le capacità di pianificazione economico finanziaria annuale e pluriennale. Oltre alle disposizioni

intervenute sulle risorse finanziarie era stato poi aggiunto l'obbligo a ridurre le dotazioni organiche e il personale con trasferimento ad altre istituzioni del personale "ritenuto" non necessario all'esercizio delle funzioni fondamentali: ciò ha comportato un grave impedimento all'autonomia organizzativa delle Province.

Le strutture gestionali e funzionali risentono di regole che riducono l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province in considerazione della programmata soppressione delle Province. A seguito dei risultati del referendum costituzionale del 2016, queste norme devono essere riviste per ricostruire la capacità di pianificazione finanziaria e contabile, nonché la capacità amministrativa e di pianificazione, in tutte le Province, e si ha la richiesta che questi enti vengano rivalutati come enti essenziali del governo locale, anche a supporto dei Comuni, del loro territorio e per il rilancio degli investimenti locali.

In questa prospettiva, attraverso specifiche revisioni del TUEL, è possibile definire meglio la distinzione tra politica e amministrazione, mettendo ordine nell'organizzazione degli enti provinciali e locali fornendo figure apicali che superino l'attuale dualismo, tra segretari e direttori generali e attraverso norme che favoriscano la collaborazione tra le Province e i Comuni di piccole dimensioni, in particolare nell'esercizio delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo.

Le Province, per raggiungere i loro obiettivi istituzionali hanno bisogno di un equilibrio finanziario che consenta di ricostruire strutture amministrative e tecniche secondo un nuovo modello organizzativo che:

- garantisca la sostenibilità pluriennale della spesa di personale;
- investa sugli uffici tecnici e di progettazione;
- costruisca un sistema di Stazioni Uniche Appaltanti a servizio del territorio.

Per assicurare uno sviluppo inclusivo del Paese, che punti a colmare le disuguaglianze territoriali, le Province dovranno moltiplicare le capacità di "investimento per lo sviluppo dei loro territori":

- creando “capitale sociale” nel territorio mediante la leva della dotazione patrimoniale di infrastrutture scolastiche e stradali;
- assistendo i Comuni medi e piccoli negli investimenti dalla progettazione al collaudo;
- proponendosi come soggetto che persegue “economie di scala” e come soggetto pubblico che impiega risorse comunitarie, statali e regionali per uno sviluppo coordinato e sostenibile dei territori;
- diventando soggetto di programmazione sul territorio, in stretto raccordo con le Regioni, nell’ottica dei target e dei milestone di cui alle riforme abilitanti del PNRR e PNC e nella prospettiva del “dopo il 2026”.

Per valorizzare questa nuova missione istituzionale delle Province c’è senza dubbio bisogno di ripristinare un equilibrio dei bilanci di parte corrente attraverso un nuovo sistema di autonomia di entrata e di spesa³⁸.

3.6 La revisione del TUEL

L’UPI chiede l’istituzione di un Tavolo tecnico-politico dal quale dovrebbero emergere le “linee guida” contenenti indicazioni puntuali di modifica delle norme sugli enti locali e del TUEL.

Occorre prevedere una revisione complessiva del d. lgs. n. 267 del 2000 per giungere ad approvare una “Carta delle autonomie locali” che attui i principi di autonomia e sussidiarietà della Costituzione, definendo in maniera chiara le funzioni fondamentali, gli organi di governo e il sistema elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane, con una revisione complessiva della legislazione statale intervenuta nel tempo.

³⁸ UPI, Roma, 23 giugno 2022, Assetto della finanza provinciale: linee di sviluppo del federalismo fiscale.

In tale ambito occorre valutare come rivedere anche:

- la disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità degli amministratori locali, con un intervento coerente che ricomprenda tutte le fattispecie oggi disperse in diverse leggi;
- le disposizioni del titolo VI del TUEL sui controlli;
- le disposizioni sugli enti locali strutturalmente deficitari e quelle su dissesto e predissesto.

In questa prospettiva è pertanto auspicabile che, accanto a proposte normative puntuali, le linee guida del tavolo tecnico-politico indichino anche l'esigenza di una delega legislativa per la revisione complessiva del TUEL

A tale proposito occorre citare le ultime due proposte di riforma depositate al senato nel 2018 N. 294 DISEGNO DI LEGGE – d'iniziativa del senatore Romeo e nel 2021 DISEGNO DI LEGGE n 2365 d'iniziativa del senatore Candiani che vanno incontro alle richieste di riforma citate.

In particolare, il disegno di legge Romeo si prefiggeva lo scopo di ripristinare la legalità costituzionale attraverso la reintroduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del presidente e dei consiglieri della Provincia e la previsione dell'elezione diretta a suffragio universale per il sindaco e i consiglieri metropolitani, entrambi con il sistema previsto precedentemente per le elezioni provinciali dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Lo stesso relatore richiama il principio fondamentale della rappresentanza elettorale sancito nella Costituzione che viene garantito anche dal Trattato di Lisbona - titolo II del Trattato sull'Unione europea (TUE) - dove vengono riunite le «disposizioni relative ai principi democratici», ossia le disposizioni tese a conferire maggiore visibilità al principio democratico insito nel funzionamento dell'Unione. Tale principio viene affermato e specificato nelle sue diverse configurazioni: la democrazia come rappresentanza e la democrazia come partecipazione all'attività pubblica.

Il Disegno di legge d'iniziativa del senatore Candiani invece, all'articolo 2, si concentra su una revisione della disciplina degli organi delle Province e delle città metropolitane³⁹.

Nello specifico si prefigge di adottare disposizioni per l'istituzione di una giunta metropolitana e di una giunta provinciale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che la giunta metropolitana sia organo collaborativo del sindaco metropolitano nel governo dell'ente, operi attraverso deliberazioni collegiali per lo svolgimento di atti che non siano riservati dalla legge al consiglio metropolitano o alla conferenza metropolitana;

b) previsione che la giunta metropolitana sia composta dal sindaco metropolitano, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dallo statuto e comunque non superiore a quattro, nominati dal medesimo sindaco, da quantificare in via progressiva, in relazione alla popolazione e nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere;

c) previsione che il sindaco metropolitano nomini, tra i componenti della giunta, un vicesindaco, che ne esercita le funzioni in caso di impedimento e di cessazione dalla titolarità dell'incarico, oltre ad esercitare le funzioni a lui direttamente delegate;

d) previsione di un incremento del numero dei consiglieri provinciali sino ad un massimo di ventiquattro consiglieri nelle Province in relazione alla popolazione di ciascuna Provincia, con contestuale determinazione, nell'ambito di tale numero, di un quoziente massimo di consiglieri provinciali eletti nei comuni capoluogo da determinare in via progressiva rispetto alla popolazione della Provincia, anche in caso di surroga di consiglieri decaduti;

e) previsione che la giunta provinciale sia organo collaborativo del presidente della Provincia e sia composta da un numero di assessori, tra cui un vicepresidente della Provincia, comunque non superiore a quattro, nominati dal medesimo presidente, da quantificare in via progressiva, in relazione alla popolazione, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere;

³⁹ Disegno di legge 5 agosto 2021, n. 2365, Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali.

f) previsione dell'attribuzione ai componenti della giunta metropolitana e della giunta provinciale di un'indennità di funzione, in misura comunque non superiore al 50 per cento di quella prevista per gli assessori del comune capoluogo della città metropolitana e della Provincia.

CONCLUSIONI

Dalla presente analisi emerge l'esigenza urgente di costruire un ordinamento delle autonomie locali coerente con i principi del titolo V della Costituzione che approvi una nuova "Carta delle Autonomie" dando una cornice di riferimento stabile ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in attuazione degli articoli 114, 117 e 118 Cost.

Si rende necessaria, inoltre, un'autonomia di entrata e di spesa a tutte le istituzioni territoriali in attuazione dell'art. 119 della Costituzione individuando tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi che garantiscano la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni⁴⁰.

In aggiunta l'UPI chiede:

- l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti di Comuni, Province e Regioni e, conseguentemente, la riforma del sistema delle conferenze al fine di valorizzare i raccordi tra lo Stato e i territori sia a livello governativo che a livello parlamentare;
- che la dimensione territoriale provinciale sia valorizzata e considerata quale luogo strategico in cui promuovere le politiche di sviluppo, dall'ambiente alle nuove fonti energetiche, dall'innovazione alla transizione digitale, dalla formazione d'eccellenza alle infrastrutture materiali e immateriali;
- un'autonomia finanziaria e tributaria realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica ancora in capo alle Province;
- maggiore stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale più recente che considera il cittadino non più soltanto come soggetto passivo di imposta ma valorizza il principio di solidarietà e di coesione sociale connesso con il "dovere tributario".

Tali richieste sono state presentate al governo attraverso un documento denominato "Piattaforma Programmatica. Le proposte delle Province per la XIX Legislatura" approvato dal Consiglio Direttivo dell'UPI nella riunione del 20 ottobre 2022.⁴¹

⁴⁰ UPI, Roma, 12 marzo 2021, Le Priorità delle Province per il nuovo Governo

⁴¹ Nota del 4 novembre 2022 del presidente dell'UPI Michele de Pascale.

La piattaforma costituisce la base per un confronto sul futuro ruolo dei territori nell'agenda politica del Paese, nel quale le Province rivendicano un ruolo strategico per assicurare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR nell'ambito della programmazione e la realizzazione degli investimenti, della transizione ecologica e digitale nonché dell'attuazione delle politiche di coesione.

È significativo che nella bozza della legge quadro in materia di regionalismo differenziato elaborata dal neo-nominato Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Roberto Calderoli⁴² si preveda la possibilità di delega di funzioni amministrative dalla Regione (ai Comuni e) alle Province, quale segnale, tra le righe, di voler revisionare la legge Delrio e potenziare nuovamente l'ente intermedio.⁴³

Per porre mano al completamento del processo di riforma non si può infine prescindere dall'operatività della Conferenza Permanente per la finanza pubblica. Il pieno ed effettivo coinvolgimento di tutti i livelli di governo, centrale e territoriale, è lo strumento principale per dar corpo ai principi ed ai criteri declinati nella legge delega 42/2009 attraverso una riforma del TUEL.

Un rinnovato ed organico assetto normativo in materia di enti locali richiederebbe di uscire dalla prospettiva della mera revisione normativa per proiettarsi verso una piena realizzazione dei diritti costituzionalmente garantiti a tutti i livelli degli enti locali, come previsto dalla Carta dell'Autonomia.

Nell'ottica dell'attuazione costituzionale dell'autonomia e della pari dignità istituzionale dei tre livelli di governo locale, riconosciuta dall'art. 114, Cost., occorre superare la logica di depotenziamento istituzionale derivata dalla l. 56, e il ritorno, invece, alla configurazione delle Province quali enti rappresentativi di interessi territoriali delle rispettive comunità locali.

⁴² La bozza del disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione è stata presentata il 2 novembre 2022 e apporta alcune modifiche alla bozza elaborata dal Ministro Gelmini nell'aprile 2022.

⁴³ In un'intervista il Ministro Calderoli ha chiarito: "Il capitolo Provincia è la cosa più urgente: con la legge Delrio abbiamo stabilito un sistema transitorio che prevedeva che fino all'entrata in vigore della legge costituzionale che aboliva l'ente, le stesse avrebbero dovuto esistere con l'elezione indiretta e la partecipazione dei sindaci. Per questo intendo riproporre l'elezione diretta del Presidente e consiglio provinciale" (Corriere del Veneto del 5 novembre 2022, *Il grande revival delle Province: «Sì all'elezione diretta e alle competenze allargate»*)

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- ANCI, (2014, 11 Settembre). Nota a margine Legge Delrio <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=46790>
- BASSANINI F. (2008, 03 Luglio). *Semplificare l'Italia: Stato, regioni, enti locali*.
- BENETAZZO, C. (2019, 06 Marzo). *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in www.astrid.it. <https://www.astrid-online.it/static/upload/0403/04032019225257.pdf>
- BORGATTI, M. (s.d.). *provinciali, Truppe*. Enciclopedia Italiana (1935), in [Treccani.it](http://www.treccani.it). https://www.treccani.it/enciclopedia/truppe-provinciali_%28Enciclopedia-Italiana%29/
- DE DONNO, M. (2022, 26 gennaio). *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it). https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46637&content=La+sentenza+della+Corte+costituzionale+n.+240+del+2021+e+la+legge+Delrio&content_author=%3Cb%3EMarzia+De+Donno%3C/b%3E
- DE MARTIN, G.C., *Il decentramento amministrativo, la complessa attuazione del D.lgs.112/98*, in AA.VV (a cura di) il Mulino, Bologna, 2000.
- DE MARTIN, G.C., *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito* in "Istit. del feder.", n. 1/2021, 159-183.

- DE MARTIN, G.C., *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*.
https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/06/DeMartin_scritto-onore-D_Atena.pdf.
- Disegno di legge 26 giugno 2018, n. 294, Disposizioni volte a reintrodurre il sistema di elezione a suffragio universale delle Province e delle città metropolitane e delega al Governo in materia di riorganizzazione delle funzioni e competenze degli uffici periferici dello Stato nonché delle prefetture - uffici territoriali del Governo.
- Disegno di legge 5 agosto 2021, n. 2365, Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali.
- FABRIZZI, F. (2008, 02, marzo) *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in *Federalismi.it*, p. 8.
https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=9658&content=La+Provincia:+storia+istituzionale+dell+%E2%80%99ente+locale+pi%C3%B9+discusso.&content_author=Federica+Fabrizzi
- FABRIZZI, F. (2008, 25 Giugno). *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, cit., p. 14.
- GIUNTA, C. *Profili di illegittimità costituzionale dei tentativi di riformare le Province: la legge Delrio alla luce della sent. n.220/2013 della Corte costituzionale*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli 2014, 44 ss., specie 50.

- *Il Regno Longobardo in Italia*, (s.d.) in Longobarditalia.it. <https://longobarditalia.it/impara/i-longobardi-in-italia/>
- LUCARELLI, A. (2014,17 Novembre), *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in Federalismi.it.
- MANGIAMELI, S. (2008, Febbraio) *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*. in www.astridonline.it. <https://www.astridonline.it/static/upload/protected/Mang/Mangiameli---Provincia.pdf>
- *Nuovi Comuni - fusioni e incorporazioni*. (s.d.), in [tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it). <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2021/>
- ORLANDO, M. (2015, Maggio). *Le funzioni fondamentali delle Nuove Province: genesi storica, contenuti operativi, e questioni interpretative ancora aperte*, in www.accademiaautonomia.it
http://www.accademiaautonomia.it/file/repository/751225316_Le%20funzioni%20fondamentali%20delle%20nuove%20Province_paper_orlando_def.pdf
- PALOMBELLI, G. (2012, 24 Ottobre). *l'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'unità d'Italia ad oggi*.
- UPI, Roma, 12 marzo 2021, *Le Priorità delle Province per il nuovo Governo*.
- UPI, Roma, 11 maggio 2022, *Assemblea dei Presidenti di Provincia*.
- UPI, Roma, 23 giugno 2022, *Assetto della finanza provinciale: linee di sviluppo del federalismo fiscale*.
- UPI, Ravenna, 13 luglio 2022, *Province, Italia Visioni e sfide per disegnare la nuova agenda politica della Provincia italiana*.