

## L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?

*Ruben Cheli* \*

*Sommario: 1. Introduzione: una svolta esogena, una volontà endogena – 2. Una riforma a carattere emergenziale e a fini economico-finanziari – 3. Attuare la legge Delrio? Le leggi regionali – 4. Alcune leggi regionali: i territori con città metropolitane – 5. Diverse idee di Regioni: nuovi e vecchi modelli. – 6. Quale futuro per l'ente di area vasta?*

### **1. Introduzione: una svolta esogena, una volontà endogena**

«*There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces)*». La storia dei recenti tentativi di abolizione/riforma<sup>1</sup> dell'ente Provincia sembra avere in questa frase – contenuta nella nota lettera indirizzata dalla Banca centrale europea al Governo italiano il 5 agosto 2011, in piena crisi finanziaria – il principale punto di svolta e di stimolo<sup>2</sup>.

Non solo perché il 13 agosto 2011 – 8 giorni dopo la missiva – il Governo Berlusconi avrebbe adottato il decreto-legge n. 138/2011, che all'articolo 15 disponeva la «soppressione delle Province» che non possedevano determinati requisiti demografici e territoriali. Ma anche perché

---

(\*) Le opinioni espresse in questo scritto sono personali e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

(1) L'utilizzo del termine “abolizione” può essere considerato, almeno per la fase transitoria, in binomio con “riforma”; se da un lato la modifica costituzionale approvata in Parlamento prevede l'eliminazione della Provincia dall'elenco degli enti che costituiscono la Repubblica, così come correntemente si fa uso di vocaboli quali “abolizione”, “eliminazione”, “abrogazione”, “superamento”, “scioglimento”, “soppressione”, dall'altro lato i diversi tentativi legislativi ordinari e da ultimo la stessa l. n. 56/2014 hanno lasciato in piedi un “ente di area vasta” riformato, seppur con caratteristiche funzionali e organizzative diverse dal modello precedente.

(2) Le raccomandazioni della Banca centrale europea a intervenire sulle Province sono state ribadite anche successivamente dal *monitoring team* dell'istituzione nel 2012: cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in questa Rivista, 3, 2015, p. 538.

pochi mesi dopo, per la precisione il 6 dicembre 2011, sarebbe entrato in vigore il decreto-legge n. 201/2011 (c.d. Salva Italia), con il quale il Governo tecnico guidato da Mario Monti lasciava in capo alla Provincia «esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (art. 23, comma 14), avviando in tal modo la lunga serie dei recenti tentativi di modifica dell'assetto vigente del governo intermedio. Volendo sintetizzare con una formula, prendeva avvio quella che è stata definita la «fase di efficienza»<sup>3</sup>. Del resto le intenzioni del nuovo esecutivo in tema di Province non erano una novità, il concetto era stato chiaramente esplicitato fin dal discorso di insediamento, nel corso del quale il Presidente Mario Monti aveva parlato chiaramente di «eliminazione»<sup>4</sup>. Da quel momento, dopo diversi provvedimenti, altrettanti fallimenti e finanche una sentenza della Corte costituzionale, sono trascorsi circa due anni e mezzo<sup>5</sup> prima di giungere all'approvazione della legge di riforma – la n. 56 del 7 aprile 2014, c.d. legge Delrio<sup>6</sup> –, mentre il percor-

---

(3) L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 254.

(4) «[...] Ritengo inoltre necessario ridurre le sovrapposizioni tra i livelli decisionali e favorire la gestione integrata dei servizi per gli Enti locali di minori dimensioni. Il riordino delle competenze delle Province può essere disposto con legge ordinaria. La prevista specifica modifica della Costituzione potrà completare il processo, consentendone la completa eliminazione, così come prevedono gli impegni presi con l'Europa. (*Applausi*)». Discorso di insediamento del Governo Monti, resoconti stenografici della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 17 novembre 2011.

(5) Dal d.d.l. del Governo Berlusconi al 3 aprile 2014, data di approvazione dell'A.C. n. 1542-B alla Camera dei Deputati (futura legge Delrio), si contano 964 giorni.

(6) Legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni». Per un'analisi puntuale dei singoli commi (la legge ha un articolo unico perché è stato necessario porre la questione di fiducia per l'approvazione nei tempi prefissati dal Governo): F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014. Un'analisi della legge Delrio nella letteratura amministrativa anche in G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 785 ss. e C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto ammini-*

so di modifica costituzionale<sup>7</sup> che dovrebbe rappresentare il punto di chiusura del percorso, attende l'esito referendario. Nel periodo considerato, dal 2011 al 2014, è opportuno sottolineare che i tentativi di riforma hanno perseguito diversi obiettivi, non sempre coerenti: la soppressione delle Province, la riduzione del loro numero, la trasformazione da organi di governo direttamente eletti in organi di secondo grado<sup>8</sup>. Ciò detto, anche qualora l'esito della consultazione referendaria risultasse contrario al disegno di legge di modifica costituzionale, sembra assai improbabile (per non dire impensabile) che la situazione delle Province possa ritornare *sic et simpliciter* al punto di partenza. Insomma, *alea iacta est*. A conferma che tale intervento ordinamentale sia ormai considerato indispensabile vi è la volontà politica quasi unanimemente dimostrata dalle indicazioni tratte dalle piattaforme programmatiche dei partiti per la campagna elettorale delle elezioni politiche 2013<sup>9</sup>, o il fatto che gli ultimi tre Presidenti del Consiglio dei Ministri abbiano esplicitamente trattato in questo senso la questione provinciale nel loro discorso di insediamento alle Camere<sup>10</sup>. Inoltre la stessa Commissione di esperti

---

*strativo*, 8-9, 2014, p. 794 ss.

(7) A.C. 2613, A.S. 1429, «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».

(8) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 225.

(9) Di seguito si registra la sintesi di quanto è riportato nei manifesti/siti/volantini che le forze politiche hanno pubblicato e diffuso in occasione della campagna elettorale per le consultazioni politiche 2013. Centro Democratico: *abolizione*; FARE per Fermare il Declino: *abolizione*; Forza Nuova: *abolizione Regioni, poteri alle Province*; Fratelli d'Italia: *non specificato (n.s.)*; Futuro e Libertà: *n.s.*, *nel 2012 si dicevano a favore per l'abolizione*; Popolo della Libertà: *abolizione*; La Destra: *abolizione*; Lega Nord: *abolizione*; Liberal Democratici: *n.s.*; PLI: *n.s.*; Radicali Italiani: *n.s.*; Movimento 5 Stelle: *abolizione*; MPA: *n.s.*; Fiamma Tricolore: *maggiori competenze a Province e Comuni*; Nuovo PSI: *n.s.*; PD: *riforma/riordino*; PRI: *n.s.*, *nel programma per il 2008 si dicevano per una riforma del sistema*; PSI: *abolizione/riordino*; Rivoluzione Civile Ingroia: *scioglimento*; Scelta Civica: *abolizione/riordino*; SEL: *superamento*; UDC: *abolizione*. Confindustria CGIL, CISL e UIL nel documento *Una legge di stabilità per l'occupazione e la crescita* del 2 settembre 2013 sostenevano l'*abolizione* delle Province.

(10) Oltre al discorso del Presidente Mario Monti, già riportato in nota 2, così il Presidente Enrico Letta: «[...] e con l'obiettivo di realizzare compiutamente l'integrazione dello Stato centrale con le autonomie, anche sulla base di una più chiara ripartizione delle competenze tra livelli di governo con il perfezionamento della riforma del Titolo V. Bisogna riordinare i livelli ammini-

per le Riforme Costituzionali istituita sotto la Presidenza di Giorgio Napolitano concluse nella sua relazione finale per l'eliminazione costituzionale dell'ente Provincia<sup>11</sup>.

Date queste premesse, al di là del merito della questione e dell'effettivo conseguimento delle finalità del provvedimento (sviluppo e crescita, partecipazione e protagonismo, efficienza di sistema)<sup>12</sup>, valutazione che dovrà essere compiuta come minimo tra qualche anno e che potrà interessare storici, giuristi, economisti, politologi e studiosi di politiche pubbliche, non si tratta qui di discutere sull'opportunità – il “se” – del provvedimento, bensì di capire le conseguenze costituzionali ed istituzionali innescate dal “quando” e dal “come”.

## 2. *Una riforma a carattere emergenziale e a fini economico-finanziari*

Introdotta nell'ordinamento sullo schema dei *Départements* francesi e previste nel Regno di Sardegna grazie alla legge comunale e provinciale, fin dal periodo pre-unitario si iniziò a discutere della “questione amministrativa” e a confrontarsi sulla “dimensione ottimale” e la “naturali-

---

strativi e abolire le Province. (*Applausi*). Discorso di insediamento del Governo Letta, resoconti stenografici della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 29 aprile 2013.

E così il Presidente Matteo Renzi: «[...] Noi abbiamo un tema aperto [...] che è quello del superamento delle Province [...] C'è un'opposizione dura [...] Nel rispetto delle diverse posizioni chiudiamo il disegno di legge Delrio e impediamo di votare il 25 maggio per le Province, ma nella discussione sul Titolo V riapriamo fra di noi la discussione su cosa debbano essere le Province. [...] sul tema delle Province non possiamo perdere il passaggio che è aperto davanti a noi. Volete davvero rivotare il 25 maggio per 46 istituzioni provinciali?». Discorso di insediamento del Governo Renzi, resoconto stenografico del Senato della Repubblica, 24 febbraio 2014.

(11) «In relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si è proposto di eliminare la parola “Provincia” dagli artt. 114 ss. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale. [...]». Pagina 21, punto 11, Relazione della Commissione per le Riforme Costituzionali al Presidente del Consiglio dei Ministri, 17 settembre 2013, Roma. Come risulta da una nota, il Professore Valerio Onida, componente della Commissione, non concorda con questa posizione.

(12) Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Considerazioni in merito a risparmi e benefici della d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013, Roma.

tà o artificialità” della Provincia<sup>13</sup>. Non è un caso quindi che la Provincia abbia affrontato sul proprio cammino numerosi tentativi di eliminazione o modifica funzionale e territoriale e non sorprende che uno dei primi (falliti) tentativi di razionalizzazione, seppur nel contesto delle riforme crispine e del tipo di ente allora presente, porti la data del 1891. Persino il percorso Costituente, inizialmente, sembrava essersi orientato per una scelta definitiva. Avevano optato per una ripartizione della Repubblica su due livelli anziché su tre, da un lato la Sottocommissione per lo studio delle autonomie locali<sup>14</sup> (nell’ambito della Commissione per la Riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente), dall’altro la Commissione dei 75<sup>15</sup>. Tuttavia, per motivazioni sulle quali qui non è possibile soffermarsi, non ultime ragioni di opportunità politica<sup>16</sup>, l’Assemblea costituente votò il testo dell’art. 114 Cost. secondo la nota formulazione «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», stralciando anche il comma successivo che prevedeva il ruolo di circoscrizione amministrativa di decentramento regionale e statale per le Province<sup>17</sup>.

Sarebbero seguiti anni con proposte di vario genere – dal d.d.l. Scelba

---

(13) Per un riassunto della storia istituzionale pre-repubblicana della Provincia, compresa la parte della Costituente: F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’Ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 19-62.

(14) Nella Relazione Donati, dopo i lavori e la sottoposizione di un questionario in 5.000 copie a politici, studiosi, amministratori centrali e locali, Sindaci, ecc., emergeva una posizione favorevole alla scomparsa della Provincia. Si riteneva sarebbero state sufficienti le Regioni e i consorzi di Comuni.

(15) Il risultato del lavoro della Sottocommissione sull’Organizzazione costituzionale dello Stato fu il seguente: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni». Tuttavia venne anche inserito che: «La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale». La Commissione dei 75, facendo proprio il progetto della Sottocommissione, aggiunse, dopo “regionale”, anche l’aggettivo “statale”.

(16) Come evidenziato da C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell’evoluzione del sistema politico italiano*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 285 ss.: «alla fine, le considerazioni tecniche e di funzionalità amministrativa verranno soverchiate dalle considerazioni di opportunità politica» (p. 292).

(17) Il comma sarà ripreso nell’art. 129 Cost. e così riformulato: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

del 1961 al d.d.l. Cost. Biasini, La Malfa, Mammì *et al.* del 1977, dal c.d. Decalogo Spadolini alla Commissione Bozzi degli anni Ottanta – ma nemmeno la tardiva istituzione delle Regioni nel 1970<sup>18</sup> avrebbe mutato il sistema di governo locale. Basti pensare al titolo del Corriere della Sera del 6 dicembre 1984: «Il tradimento delle autonomie locali. L'Italia è il Paese più accentrato del mondo occidentale. Comuni frammentati, Province inutili, Regioni deboli».

Con gli anni Novanta (legge 8 giugno 1990, n. 142) iniziò tuttavia il periodo del rilancio delle autonomie locali: dalle 68 Province storiche del 1871 (escluse Trento, Bolzano e Trieste) si passò il centinaio (103) nel 1992. Il superamento di tale “soglia” simbolica precedette di poco la legge 25 marzo 1993, n. 81, la quale, confermando una tendenza allora incontestabile e sancendo la nascita della «forma di governo della transizione italiana»<sup>19</sup>, pose le basi per il rafforzamento della legittimazione della Provincia. Una dimostrazione è lo stretto rapporto tra investitura diretta del Presidente della Provincia e il «costante accrescimento delle funzioni provinciali»<sup>20</sup>.

Per tutti i motivi qui brevemente riassunti, gli ultimi tentativi di riforma del livello di governo intermedio non possono che rappresentare solo la coda di questo lungo e irrisolto dibattito altalenante. Ed è proprio questo carattere di «riforma incompiuta»<sup>21</sup>, assieme al dispiegarsi della

(18) Che riaprì la discussione circa l'opportunità della presenza di un ente di governo intermedio come la Provincia, tanto da far legiferare diverse Regioni per l'istituzione di comprensori. Ad es. la l.r. Toscana 17 agosto 1979, n. 37, sulle associazioni intercomunali.

(19) C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione Elettorale italiana*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 20-25. Forma di governo locale caratterizzata sostanzialmente da: *a*) figura monocratica responsabile, che nomina e revoca gli assessori; *b*) elezione contestuale di Presidente/Sindaco e Consiglio; *c*) sicura maggioranza vincente, con riparto di seggi proporzionale ma premio di maggioranza; *d*) prevalenza di competizione tra i vertici; *e*) principio del *aut simul stabunt aut simul cadent*.

(20) C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2015, p. 491.

(21) Sul tema delle riforme incompiute, che rappresentano un nodo dell'Italia e che non riguardano solo l'ente Provincia, bensì in termini più generali le Istituzioni repubblicane, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 431 ss.

c.d. «legislazione della crisi»<sup>22</sup>, ad aver influito sul “momento” e le “modalità” di approvazione della c.d. legge Delrio e sulla scelta di modificare l’art. 114 Cost. Le Province sarebbero divenute «l’anello debole del sistema» proprio per la difficoltà di portare a compimento una «vera riforma del sistema delle autonomie locali (e regionali)», rappresentando agli occhi dei decisori il livello più facilmente aggredibile<sup>23</sup>. Le conseguenze non sono mancate. In una fase dove in Italia ed Europa il “pendolo” propende già da diversi anni verso il centro allontanandosi dalla periferia<sup>24</sup>, l’unione di frustrazioni riformiste e accelerazione della crisi ha finito per produrre i seguenti effetti.

a) L’utilizzo di strumenti normativi – il decreto-legge<sup>25</sup> – che, per gli obiettivi da realizzare, sono stati ritenuti incostituzionali dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, redattore Gaetano Silvestri.

La pronuncia in parola dichiarò l’illegittimità costituzionale di numerosi commi<sup>26</sup> dell’art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché degli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, per violazione dell’art. 77 Cost., in relazione all’art. 117, 2° comma, lett.

p) Cost. e all’art. 133, 1° comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è da ritenersi strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema<sup>27</sup>, quale quella prevista dalle norme

(22) S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 39-41 e 173-191. Di «effetto indiretto» della legislazione della crisi sul superamento della «retorica dell’autonomia» parla ad es. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 199-200.

(23) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215.

(24) Come rilevato in S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bologna, 2015 e G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 533-534, 536.

(25) Decreto-legge n. 201/2011; decreto-legge n. 95/2012; decreto legge n. 188/2012. Sui contenuti del d.l. n. 95/2012 del Governo Monti: C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione “anticrisi” del Governo Monti*, in *federalismi.it*, 21, 2012.

(26) Più precisamente i commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis.

(27) Al punto 12.1 del Considerato in diritto la Corte rileva la «[...]» palese inadeguatezza dello

censurate. Tuttavia la Corte, nell'argomentare le proprie considerazioni, precisò che esse «non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli Enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli Enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»<sup>28</sup>. La Corte dunque indicava in tal modo il percorso da seguire: legge ordinaria per l'eventuale riforma di sistema, legge costituzionale per l'eventuale soppressione.

Ciò fu deciso in data 3 luglio 2013<sup>29</sup>. Due giorni dopo il Consiglio dei Ministri approvò un d.d.l. costituzionale recante «Abolizione delle Province» e, poche settimane dopo, il 26 luglio 2013, approvò un d.d.l. ordinario dal titolo «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni»: la futura “riforma Delrio”<sup>30</sup>.

b) Lo svuotamento *de facto* di un Ente locale autonomo previsto costituzionalmente, in anticipo rispetto alla connessa modifica costituzio-

---

strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo [...] che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge [...].

(28) Ancora punto 12.1 del Considerato in diritto.

(29) Il deposito in Cancelleria avvenne il 19 luglio 2013, la pubblicazione in G.U. il 24 luglio.

(30) Si veda F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid*, 11 novembre 2013, pp. 6-11. Così anche dalla relazione illustrativa all'A.C. n. 1542 *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, 30 agosto 2013: «Unico modo per evitare che il sistema nel suo complesso faccia un clamoroso salto all'indietro è dunque quello di procedere tempestivamente a una ridefinizione delle Province che, pur mantenendo questi enti in ossequio alla disciplina costituzionale su cui si fonda la sentenza n. 220 del 2013, proceda però a utilizzare fino in fondo lo strumento della legge ordinaria, che la Corte esplicitamente consente».



nale<sup>31</sup>, tanto da richiedere l'inserimento nella legge n. 56/2014<sup>32</sup> della formula: «In attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Province sono disciplinate dalla presente legge». Il successivo giudizio della Corte costituzionale (decisione del 24 marzo 2015, sentenza n. 50/2015, redattore Mario Rosario Morelli) ha poi confermato la compatibilità costituzionale delle disposizioni previste dalla legge n. 56/2014, compresi i commissariamenti<sup>33</sup> per evitare il rinnovo degli organi provinciali, seppur varie parti della sentenza<sup>34</sup> abbiano ricevuto non poche critiche da parte della dottrina.

c) Il preponderante perseguimento di finalità economico-finanziarie, sia in via diretta che indiretta<sup>35</sup>, anche a seguito di prolungate campa-

(31) La stessa relazione illustrativa dell'A.C. n. 1542 sostiene che «la premessa fondamentale che orienta tutto il disegno di legge, pur in ogni sua parte perfettamente coerente con il quadro costituzionale attuale e con gli insegnamenti della Corte costituzionale contenuti nella sentenza n. 220 del 2013, è di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013».

(32) Art. 1, comma 51.

(33) 11 commissariamenti nel 2012, 10 nel 2013, 52 nel 2014.

(34) Deposito in Cancelleria del 26 marzo 2015, pubblicazione in *G.U.* il 1° aprile 2015. I rilievi sollevati dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia riguardavano 58 commi dell'articolo unico e avevano ad oggetto norme relative alle Città metropolitane, norme riguardanti le Province e norme concernenti Unioni e fusioni di Comuni. Sull'applicazione nella sentenza dei criteri di "efficienza-funzionalità" in competizione con i principi costituzionali, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015. Altri commenti sulla sentenza sono F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, cit.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2015, pp. 145-164.

(35) Da un lato si enfatizzava il risparmio sui costi di amministrazione e controllo, sulla spesa per beni e servizi o sui costi delle "rappresentanze politiche", quest'ultimo quantificato equivalente a «circa 11.300 posti negli asili nido»; dall'altro si evidenziavano i vantaggi in termini di semplificazione e razionalizzazione dovuti alla nuova organizzazione e al nuovo sistema di governo di secondo livello. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Considerazioni in merito a risparmi e benefici del d.l. n. 1542*, cit. Alcuni mostravano risparmi anche più consistenti: A. GIURICIN, *Quanto costano le Province?*, IBL focus, n. 170, 6 ottobre 2010; A. GIURICIN, *Eliminare le Province. Alcuni consigli per procedere spediti*, IBL briefing paper, n. 129, 2 dicembre 2013.

gne di stampa, trascurando nell'immediato la predisposizione di una riforma organica e complessiva delle autonomie territoriali proprio mentre si presentava la storica opportunità di una corposa modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e del Senato della Repubblica. Si è proceduto insomma in modo incrementale<sup>36</sup>, nel senso politologico del termine.

Detto questo, con gli adattamenti del caso, resta di grande attualità quanto affermò Luigi Einaudi di fronte ai componenti la Seconda sottocommissione in seno alla Commissione per la Costituente. Nel discutere quale argomento fosse da trattare per primo – se la Regione, o il Comune o l'ordinamento generale dello Stato, affermò: «Ma, seguitando a domandarsi quale argomento debba essere discusso prima, si finisce col non discutere nulla. Dal punto di vista metodologico non c'è un argomento più importante di un altro; bisogna pur cominciare da qualcuno»<sup>37</sup>. Pare proprio che i nostri legislatori abbiano preso il “suggerimento” alla lettera.

### 3. *Attuare la legge Delrio? Le leggi regionali*

Come sopra accennato, una delle motivazioni nella scelta di intervenire sulle Province è stata «la volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica»<sup>38</sup>, alla luce di una loro «debolezza politica e amministrativa» rispetto a Regioni e Comuni. Con l'effetto, come è stato sottolineato<sup>39</sup>, di ricondurre la posizione delle Province in una condizione di subordinazione rispetto agli altri enti territoriali. La debolezza politica sareb-

---

*Contra*, L. OLIVERI, *Abolire le Province si risparmia poco*, lavoce.info, 26 luglio 2011; L. OLIVERI, *Pochi risparmi senza le Province*, lavoce.info, 12 dicembre 2011. Altri studi prendevano in considerazione un approccio diverso: L. SENN, R. ZUCCHETTI, (a cura di), *Una proposta per il riassetto delle Province*, CERTET Bocconi, 6 dicembre 2011. Una sintesi dei vari studi e una comparazione con altri Paesi europei in L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, cit.

(36) S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, cit., pp. 184-188.

(37) Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, p. 12.

(38) Relazione illustrativa all'A.C. n. 1542, cit.

(39) G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., p. 3.

be dovuta alla marginalità delle classi politiche provinciali mentre quella amministrativa alla mancanza di riconoscimento, da parte dei rispettivi territori, della rappresentatività di interessi unitari sovracomunali<sup>40</sup>. Nell'acceso dibattito che si è sviluppato, a una posizione critica che individua nella legge Delrio una «legge tampon»<sup>41</sup>, denuncia «il sovrapporsi disordinato di provvedimenti» nonché numerose questioni di merito e di costituzionalità<sup>42</sup>, evidenzia la sottovalutazione di cui sono oggetto le c.d. funzioni di area vasta ed esamina la problematica del loro esercizio unitario con la forma di governo di secondo grado<sup>43</sup>, si è contrapposta la tesi di chi contesta queste argomentazioni<sup>44</sup> e ritiene quella delle Province una riforma di più ampio respiro, una «grande riforma istituzionale»<sup>45</sup>, nelle more della modifica costituzionale, non limitata a un mero obiettivo di riduzione di costi<sup>46</sup>. Si spiegherebbe così l'introduzione del modello elet-

---

(40) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., ritiene tuttavia che se da un punto di vista amministrativo le funzioni perdevano progressivamente importanza, così non è relativamente al sistema politico-partitico, dove la Provincia è rimasta nel tempo un'istituzione rilevante.

(41) G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, in *Astrid*, 23 ottobre 2013.

(42) Vari contributi di questo tenore sono riassumibili per comodità nel "Documento dei 44 costituzionalisti" - Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, 11 ottobre 2013.

(43) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., in particolare pp. 215-234.

(44) Quasi tutti i contributi contenuti nel documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013.

(45) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove Province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2014; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, cit. Si parla della riforma delle Province come della più incisiva modifica del sistema di governo locale dai tempi della legge Rattazzi, come momento di rottura per quanto attiene la rappresentanza politica e l'uniformità.

(46) Laddove si sostiene che l'operazione avviata «Mira piuttosto alla riduzione di un eccesso di rappresentanza diretta, per ridurre la compresenza su uno stesso territorio di troppe classi politiche diverse, necessariamente tutte alla ricerca di un proprio spazio anche a costo di moltiplicare i livelli di decisione», F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit., pp. 15-16.

tivo indiretto per i nuovi enti, funzionale non solo a un risparmio di costi istituzionali e amministrativi ma anche allo snellimento e alla semplificazione della filiera decisionale di ambito locale<sup>47</sup>. Resta il dato di fatto che la proposta è ormai divenuta legge della Repubblica (e come detto ha persino superato le censure di incostituzionalità).

Con simili premesse l'interrogativo che rileva è se, una volta chiarito il destino delle Province dopo il *referendum* costituzionale di dicembre, si procederà o meno con la conservazione delle disposizioni della legge Delrio per la creazione di efficaci e funzionanti enti di area vasta.

Non si tratta di una domanda retorica né di valutare in questa sede la presenza di funzioni "naturalmente" o "necessariamente" appannaggio di determinati enti (in questo caso di area vasta)<sup>48</sup>. Dalla lettura di alcune tesi si evince che sarebbe alquanto discutibile, nonostante la presenza di enti intermedi nel tessuto amministrativo dei maggiori Paesi europei<sup>49</sup>, la fissazione di una sorta di "diritto alle competenze" immutabile e definito aprioristicamente e originariamente<sup>50</sup>.

Si tratta piuttosto di interrogarsi su alcuni nodi tra i quali (1) la posizione delle Regioni, fin dalla prima attuazione della legge, rispetto al tema della dimensione di area vasta; (2) il grado di riconoscimento e il ruolo previsto per gli enti di area vasta e i Comuni; (3) l'impatto sulla riforma

---

(47) Una sintesi delle finalità esplicitamente affermate e di quelle desumibili dalla disciplina in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014*, n. 56 commentata comma per comma, cit., pp. 24-27.

(48) Tema senz'altro attuale, meritevole di riflessioni e che, per dirla con L. Vandelli, fa sorgere perplessità. Cfr. L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in questa *Rivista*, 1, 2014, p. 127.

(49) C. BACCETTI, *L'ente intermedio in europa. Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei*, 2012, www.upinet.it (Belgio, Francia, Germania Polonia, Regno Unito, Spagna e Italia).

(50) A. Barbera, S. Ceccanti e V. Lippolis, evidenziano che le sentenze Corte cost. nn. 378/2000 e 238/2007 hanno già respinto la tesi dell'esistenza di funzioni proprie provinciali «storicamente attribuite e intangibili» in quanto espressione di collettività vaste. Analogamente C. Fusaro, sostiene che «ogni ordinamento è libero di classificare e attribuire le funzioni come appare più opportuno nel contesto dato» e quindi respinge l'esistenza di funzioni di area vasta necessariamente esercitate da un ente intermedio tra Comune e Regione. M. Cammelli ritiene che «non sussista un diritto a specifiche funzioni da parte delle Province». Per ulteriori contributi si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013.

dei commi 418, 419 e 421 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), previsti con l'intento di accelerare il riordino organizzativo-funzionale delle Province.

In altre parole, riportando ad unità questi tre quesiti: con quali modalità e soggetti gestire quelle funzioni di area vasta che, se possono legittimamente essere definite «mal collocate», più difficilmente possono essere liquidate come «inutili»<sup>51</sup> o, peggio, essere eliminate?

L'applicazione della legge n. 56 del 2014 si è fin da subito imperniata sul contributo delle Regioni, chiamate con lo Stato a individuare puntualmente e riordinare le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali<sup>52</sup>. Questo riconoscimento dell'azione regionale, assieme alla peculiare potestà statutaria provinciale e al possibile apporto – variabile e differenziato – di Comuni e Unioni di Comuni sancito dalla legge Delrio, conduce a quel principio di differenziazione così valorizzato (ma altrettanto inattuato) dall'articolo 118 Cost.<sup>53</sup>.

Non a caso l'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014<sup>54</sup> «prende atto» delle peculiarità territoriali e, oltre a indicare le funzioni non fondamentali di competenza statale da ricondurre agli enti di area vasta (punto 9, lettera *b*), dell'accordo), precisa il compito delle Regioni indicando la strada da seguire: sostanzialmente il trasferimento delle funzioni non assegnate alle Province ai Comuni e alle loro forme associative, «anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche nel ri-

---

(51) A. BARBERA, *Approfondimenti e Contributi. Titolo V*, Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012: «Anche chi ritenga che le Province siano da sopprimere, non nega l'esistenza di funzioni di area vasta che non possono essere proficuamente gestite dai singoli Comuni o dalla Regione».

(52) Art. 1, comma 89, legge n. 56/2014. «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge» è il termine previsto per l'accordo Stato-Regioni in sede di Conferenza unificata; «entro sei mesi da tale accordo» è quello dato alle Regioni per attuarlo. Art. 1, commi 91 e 95, legge n. 56/2014. Tuttavia le Regioni si sono impegnate nell'accordo ad assumere le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014 (punto 10 dell'accordo).

(53) Si parla esplicitamente di «modello doppiamente differenziato e flessibile»: F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, cit.

(54) Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo.

spetto delle quali devono essere esercitate» (punto 8, lettera *a*), dell'accordo), nonché il mantenimento in capo agli enti di area vasta delle sole funzioni coerenti con le finalità della legge (punto 8 dell'accordo).

La valorizzazione dei principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza sembra trovare una conferma soprattutto nell'articolo 40, comma 4, della legge di riforma costituzionale approvata dalle Camere, con la quale si riservano alla competenza legislativa regionale, fatti salvi i profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia di enti di area vasta<sup>55</sup>. Se confermata dal referendum costituzionale questa competenza potrebbe delineare un sistema dei poteri locali diverso rispetto a quello vigente, avvicinando il modello amministrativo italiano a quello di «inclusione degli Enti locali nell'ordinamento di poteri intermedi», tipico degli Stati federali, in opposizione al «modello di integrale riserva al centro»<sup>56</sup>. Nel caso dell'assenso per via referendaria alla modifica costituzionale, la legge n. 56 del 2014 – definendo disposizioni generali, organi e forma di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali – potrebbe essere considerata norma statale che fissa i profili ordinamentali<sup>57</sup>, assicurando alle Regioni una considerevole autonomia tramite la leva dell'organizzazione delle funzioni non fondamentali e del relativo finanziamento. «Le Regio-

---

(55) Si consideri che la prima versione del d.d.l. costituzionale era priva di ogni riferimento a Province ed enti di area vasta e che il testo precedente a quello definitivamente approvato includeva l'ordinamento degli enti di area vasta nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p*), Cost. Per un confronto tra i testi F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 239-240. Con l'articolo 40, comma 4 in versione finale si provvede insomma a una sorta di costituzionalizzazione degli enti di area vasta, che può essere implicitamente letta come un indirizzo favorevole alla loro esistenza. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 543.

(56) L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 217-218.

(57) Per F. Merloni (riferendosi alla formulazione dell'articolo 117, comma 2, lettera *p*) nella bozza di d.d.l. costituzionale) «le nuove Province sono sicuramente «enti di area vasta», così come la presenza nel testo costituzionale di un riferimento alle aree vaste porta a sostenere che «non appare dubbio che la nuova norma della lettera *p*) vada letta come «copertura costituzionale» delle scelte del legislatore ordinario»: F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 243. Per analogia questo ragionamento potrebbe valere anche in riferimento all'articolo 40, comma 4, del testo di legge costituzionale definitivo, rispetto al quale la legge Delrio si configurerebbe come «legge di attuazione dell'articolo 40 d.d.l. Renzi-Boschi»: G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 544.

ni diverranno a quel punto padrone del proprio futuro, e potranno scegliere se configurarsi prevalentemente come enti di indirizzo e sintesi tra sistema locale e Stato [...] ovvero come enti amministrativi vocati alla gestione più che alla direzione»<sup>58</sup>. Sarebbe la quantità e qualità delle funzioni conferite agli Enti locali del proprio territorio a identificare una Regione come ente di indirizzo o, altrimenti, ente di amministrazione. Se così fosse ne deriverebbero una particolare realizzazione e una «rilettura»<sup>59</sup> del principio di differenziazione (e di adeguatezza), anche considerando che nel complesso, al momento, come rilevato, gli Statuti provinciali non si sono distinti per soluzioni particolarmente innovative. L'applicazione del principio di differenziazione avverrebbe a scapito della sussidiarietà verticale<sup>60</sup>, caratterizzandosi come una «differenziazione eteronoma», decisa e calata dall'alto, espressione di centralismo, proiettata sull'organizzazione piuttosto che sulle funzioni<sup>61</sup>. Grande impatto ne deriverebbe invece – per la prima volta dall'unità d'Italia – sull'uniformità del tessuto amministrativo italiano, con le eventuali e possibili ricadute sullo stesso concetto di autonomia<sup>62</sup>. In altri termini se il principio di sussidiarietà verticale mostra cedimenti ed è la spia di un problema del decentramento funzionale, la legge Delrio sembra rafforzare i principi di adeguatezza e differenziazione (organizzativa e funzionale) tramite l'esistenza di soluzioni differenti sia tra tipologie di enti che dentro la stessa tipologia. Di più. Nonostante tutto la legge Delrio conter-

---

(58) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 545

(59) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., p. 150.

(60) Anch'essa, a sua volta, riletta in una chiave diversa. Se nel precedente assetto la sussidiarietà comportava uno scorrimento automatico della funzione dal singolo Comune alla singola Provincia, adesso il passaggio dovrebbe avvenire verso enti di area vasta intercomunali. Ma prima la legittimazione democratica e la struttura organizzativa degli attori era la stessa, ora non più. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in questa Rivista, 3, 2015, p. 581.

(61) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 542 ed E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 145, 152-153.

(62) Che per R. Bin è strettamente legata alla differenziazione: «la differenziazione è il vero scopo dell'autonomia, e l'autonomia altro non è che lo strumento per la differenziazione». Citato in G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 541.

rebbe «il meccanismo di innesco del principio di differenziazione», teso a controbilanciare alcune tendenze centraliste rafforzate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015<sup>63</sup> e altre introdotte dalla riforma costituzionale<sup>64</sup>. La riforma del livello di governo intermedio aprirebbe «spazi inediti a una differenziazione che negli scorsi quindici anni non abbiamo visto affatto»<sup>65</sup>.

Ciò detto, occorre evidenziare che le Regioni non sono state egualmente celeri nel disporre in materia, a dimostrazione, se mai ce ne fosse bisogno, della storica disomogeneità territoriale italiana e delle differenti sensibilità sul tema. Pur rispettando formalmente<sup>66</sup> il termine del 31 dicembre 2014 stabilito nell'accordo Stato-Regioni, si è comunque reso necessario a metà 2015 l'intervento sanzionatorio del legislatore nazionale, mediante la minaccia, per quelle Regioni ancora inadempienti alla data del 30 ottobre 2015, di dover versare annualmente alle Province del proprio territorio le somme corrispondenti alle spese sostenute per le funzioni non ancora trasferite<sup>67</sup>.

Con un simile sprone l'obiettivo sembra essere stato raggiunto. Dopo più di due anni dall'approvazione della legge Delrio, alla metà del 2016,

---

(63) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 146, 160-164. La legge Delrio riaffermerebbe secondo l'autore un ordinamento unitario delle autonomie locali e contemporaneamente consentirebbe di superare il tradizionale impianto di questo ordinamento grazie a un rinato protagonismo legislativo statale. Si vedano anche le critiche alla sentenza di C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, pp. 497-499.

(64) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 540, 545, 562-567.

(65) C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., p. 582.

(66) Con l'approvazione di proposte di legge nelle rispettive Giunte di 10 Regioni a Statuto ordinario su 15. Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, 11 maggio 2015, pp. 22-24.

(67) Art. 7, comma 9-*quinquies*, decreto-legge n. 78/2015: «Al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle Province [...] le Regioni che [...] non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare [...] a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali [...]».



quattordici Regioni a Statuto ordinario su quindici hanno approvato nei rispettivi Consigli regionali una legge di riordino delle funzioni provinciali<sup>68</sup>, mentre la Regione Lazio ha inserito una prima parte di disposizioni in alcuni articoli della legge di stabilità regionale 2016.

#### ***4. Alcune leggi regionali: i territori con Città metropolitane***

L'incentivo alla differenziazione può essere avvalorato esaminando i testi normativi di Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Calabria.

Oltre a una motivazione di carattere “geografico” – sono considerate esperienze del nord, del centro e del sud – la scelta è dovuta al fatto che tutte le Regioni considerate nel campione<sup>69</sup> comprendono nel proprio territorio la Città metropolitana. Inoltre queste Regioni possono essere considerate tutte medio-grandi dal punto di vista demografico e territoriale<sup>70</sup>, sebbene, andando ad escludere i dati delle Città metropolitane – come detto presenti in tutti e nove i casi e oggetto di un destino diverso<sup>71</sup> rispetto agli enti di area vasta – emergano valori sensibilmente diversi da quelli di partenza.

---

(68) Abruzzo: l.r. 20 ottobre 2015, n. 32. Basilicata: l.r. 6 novembre 2015, n. 49. Calabria: l.r. 22 giugno 2015, n. 14. Campania: l.r. 9 novembre 2015, n. 14. Emilia Romagna: l.r. 30 luglio 2015, n. 13. Lazio: articoli 7, 8 e 9 della l.r. 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016). Liguria: l.r. 10 aprile 2015, n. 15. Lombardia: l.r. 8 luglio 2015, n. 19. Marche: l.r. 31 marzo 2015 n. 13. Molise: l.r. 10 dicembre 2015, n. 18. Piemonte: l.r. 29 ottobre 2015, n. 23. Puglia: l.r. 30 ottobre 2015, n. 31 e l.r. 27 maggio 2016, n. 9. Toscana: l.r. 3 marzo 2015, n. 22. Umbria: l.r. 2 aprile 2015, n. 10. Veneto: l.r. 29 ottobre 2015, n. 19.

(69) La Regione Lazio non è stata considerata per il particolare *status* di Roma Capitale, a sua volta peculiare rispetto alle “ordinarie” Città metropolitane.

(70) Pur con le evidenti differenze, tra cui il picco della Lombardia e i dati più contenuti di Liguria e Calabria per quanto riguarda la popolazione; o la ridotta estensione territoriale della Liguria e di Calabria e Campania, non paragonabili alla Regione ligure, ma comunque medio-piccole.

(71) Operano infatti su un terreno che è definito «solido», così come lo è il loro ruolo: F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra sviluppo locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2015, p. 6. Non a caso la stessa riforma costituzionale ne prevede il mantenimento all'articolo 114 Cost.

Tab. n. 1: alcuni dati demografico-territoriali delle Regioni considerate

	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>Province + C.M.</b>	<b>Densità ab.</b>	<b>Estensione Comuni per km<sup>2</sup></b>	<b>Estensione Province + C.M. km<sup>2</sup></b>
<b>Piemonte</b>	4.404.246	25.387	1.202	8	173	21	3.173
<b>Lombardia</b>	10.008.349	23.864	1.527	12	419	16	1.989
<b>Veneto</b>	4.915.123	18.407	576	7	267	32	2.630
<b>Emilia-Romagna</b>	4.448.146	22.453	334	9	198	67	2.495
<b>Toscana</b>	3.744.398	22.987	279	10	163	82	2.299
<b>Liguria</b>	1.571.053	5.416	235	4	290	23	1.354
<b>Puglia</b>	4.077.166	19.541	258	6	209	76	3.257
<b>Campania</b>	5.850.850	13.671	550	5	428	25	2.734
<b>Calabria</b>	1.970.521	15.222	409	5	129	37	3.044
	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>% pop. C.M. su totale Regione</b>	<b>% Superficie C.M. su totale Regione</b>	<b>% n. Comuni C.M. su totale Regione</b>	
<b>C.M. Torino</b>	2.291.719	6.827	315	52,0%	26,9%	26,2%	
<b>C.M. Milano</b>	3.196.825	1.576	134	32%	6,6%	8,8%	
<b>C.M. Venezia</b>	858.198	2.473	44	17,5%	13,4%	7,6%	
<b>C.M. Bologna</b>	1.004.323	3.702	55	22,6%	16,5%	16,5%	
<b>C.M. Firenze</b>	1.012.180	3.514	42	27%	15,3%	15,1%	
<b>C.M. Genova</b>	854.099	1.834	67	54%	33,9%	28,5%	
<b>C.M. Bari</b>	1.263.820	3.863	41	31%	19,8%	15,9%	
<b>C.M. Napoli</b>	3.113.898	1.179	92	53%	8,6%	16,7%	
<b>C.M. Reggio Calabria</b>	555.836	3.210	97	28%	21,1%	23,7%	
	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>Province + C.M.</b>	<b>Densità ab.</b>	<b>Estensione Comuni per km<sup>2</sup></b>	<b>Estensione Province + C.M. km<sup>2</sup></b>
<b>Piemonte (solo Province)</b>	2.112.527	18.560	887	7	114	21	2.651
<b>Lombardia (solo Province)</b>	6.811.524	22.288	1.393	11	306	16	2.026
<b>Veneto (solo Province)</b>	4.056.925	15.935	532	6	255	30	2.656
<b>Emilia romana (solo Province)</b>	3.443.823	18.750	279	8	184	67	2.344
<b>Toscana (solo Province)</b>	2.732.218	19.473	237	9	140	82	2.164

<b>Liguria</b> (solo Province)	716.954	3.582	168	3	200	21	1.194
<b>Puglia</b> (solo Province)	2.813.346	15.678	217	5	179	72	3.136
<b>Campania</b> (solo Province)	2.736.952	12.492	458	4	219	27	3.123
<b>Calabria</b> (solo Province)	1.414.685	12.012	312	4	118	38	3.003

Fonte: superficie archivi cartografici Istat; popolazione residente al 1° gennaio 2016 demo.istat.it. Elaborazione propria.

Solo per sottolinearne i più evidenti, delle nove Città metropolitane, quelle di Genova (54%), Napoli (53%) e di Torino (52%) rappresentano le maggiori quanto a impatto della popolazione sul totale regionale, mentre Genova è in assoluto la maggiore per impatto territoriale (34%), seguita da Torino (27%) e Reggio Calabria (21%). Rispetto al numero di Comuni, ancora la Città metropolitana di Genova presenta il maggior numero di Comuni rispetto al totale regionale (28,5%), seguita da Torino (26%) e dal capoluogo calabrese (24%). È chiaro che i valori delle Città metropolitane di Genova e di Reggio Calabria risentono delle ridotte dimensioni demo-territoriali delle rispettive Regioni, mentre la Città metropolitana di Torino, nonostante sia parte di una Regione grande come il Piemonte, risulta effettivamente molto estesa, popolosa e densa di Comuni. Senza di essa infatti il Piemonte presenta un livello inferiore di abitanti – passando dalla quinta alla penultima posizione – e un notevole calo della superficie totale (andando al quarto posto, nonostante sia la più estesa se considerata integralmente). Anche l'impatto sulla densità abitativa è tale da farle perdere due posizioni e collocarla al gradino più basso in assoluto.

La Città metropolitana di Milano rappresenta circa un terzo della popolazione della Lombardia – che rimane comunque la Regione più popolosa, anche in assenza del capoluogo – ma solo il 6,6% del territorio, livello più basso anche di Napoli (8,6%). Pertanto, prendendo solo le undici Province lombarde, si hanno qui la massima superficie e il numero più elevato di Comuni.

Quanto alle altre anche Bari, Firenze e Reggio Calabria sono intorno al 30% della popolazione regionale, mentre sui chilometri quadrati, fatta eccezione per le già citate Milano e Napoli in difetto e Genova, Torino

e Reggio Calabria in eccesso, tutte si collocano in una forbice tra il 13 e il 20 per cento.

Questo esercizio di “sottrazione” della Città metropolitana dai confini regionali consente di confrontare i diversi contesti entro cui la eventuale “decostituzionalizzazione” delle Province e le singole leggi regionali andranno ad operare. Ne emerge un quadro in cui, dinanzi a un numero di Province/enti di area vasta variabile tra i 3 e gli 11, esistono Regioni con 168 o 217 Comuni e altre con 887 o 1.393 Municipi. Detto in altri termini, osservando l'estensione media di Province e Comuni (per chilometro quadrato) si ha la conferma della disomogeneità geo-morfologica e delle peculiari esperienze storiche dei territori: a Province che variano mediamente tra i 2.000 e i 3.100 km<sup>2</sup> (con l'eccezione della Liguria) si accompagnano Comuni di 16 km<sup>2</sup> (Lombardia), 21 km<sup>2</sup> (Lombardia e Liguria) fino a 72 o 82 km<sup>2</sup> (rispettivamente Puglia e Toscana). La proiezione di questo quadro a livello normativo<sup>72</sup> dà conto delle differenze esistenti ed è riportata schematicamente nell'allegato 1.

La Regione Veneto ha attuato la riforma Delrio con l.r. 29 ottobre 2015, n. 19, «Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali», procedendo alla riallocazione in capo agli enti di area vasta delle funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della legge di riordino, comprese le attività di polizia provinciale relative alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione. Si prevede inoltre un piano di riordino delle società, enti strumentali e agenzie che esercitano funzioni di competenza provinciale in ambito provinciale o sub-provinciale, ai sensi dell'art. 1, comma 90, della legge n. 56/2014.

Il riordino delle Province nella Regione Lombardia è disciplinato dalla l.r. n. 19 dell'8 luglio 2015, recante «Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56». La soluzione scelta nel territorio lombardo prevede la conferma alle Province delle funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della legge di riforma, fermi restando alcuni ambiti di materie ricondotte alla pote-

---

(72) In questa sede non si considerano le disposizioni specifiche per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, l. n. 56/2014, né le Città metropolitane.

stà regionale. Si tratta delle funzioni (anche amministrative) in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, ambiente ed energia – sebbene in tal caso solo per quanto attiene alle concessioni idriche, alle dighe, alla destinazione transfrontaliera dei rifiuti e alle risorse geotermiche. A queste si aggiungono inoltre le funzioni di vigilanza e controllo della caccia e pesca, con possibilità di svolgimento di queste funzioni anche per le acque interne, il demanio e la navigazione lacuale e fluviale. Lo svolgimento attivo di queste funzioni da parte della Regione avviene per mezzo di «sedi territoriali regionali», in cui opera parte del personale provinciale trasferito. Per quanto attiene al trasporto pubblico locale, da esercitare per mezzo di Agenzie ed Enti locali, la Regione ha invece optato per la suddivisione del territorio in sei bacini ottimali e omogenei. Il Piemonte, con l.r. n. 23 del 29 ottobre 2015, «Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56», ha confermato in capo agli enti di area vasta molte funzioni amministrative finora conferite, attribuendo ulteriori funzioni in materia di energia, attività estrattive, acque minerali e termali, trasporto pubblico locale, rifiuti (organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani). Il riconoscimento di queste funzioni va di pari passo con l'individuazione di nuovi ambiti ottimali per la gestione: all'ambito 3 «Cuneese» si aggiungono gli ambiti n. 1 «Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola» e n. 2 «Astigiano e Alessandrino», nei quali dovrebbe prendere avvio l'esercizio associato obbligatorio delle Province (eccetto il trasporto pubblico locale). Ciononostante la Regione Piemonte ha ricondotto sotto la propria competenza diversi compiti ex provinciali: tutte le attività in materia di agricoltura, nell'ambito delle attività estrattive il piano regionale delle attività estrattive e la polizia mineraria, funzioni di coordinamento, promozione e sostegno nelle attività culturali, nell'edilizia residenziale pubblica la tenuta dell'anagrafe dei soggetti fruitori di contributi pubblici e degli assegnatari, funzioni di monitoraggio e vigilanza nel turismo, il rilascio di talune autorizzazioni in materia di vincolo idrogeologico, la materia della formazione professionale (programmazione, controllo e coordinamento), nelle politiche sociali compiti di promozione, formazione, vigilanza e controllo e per la materia «energia» la predisposizione di linee guida, il sistema informativo e la promozione delle energie rinnovabili/

risparmio energetico. Dato l'elevato grado di frammentazione amministrativa comunale, la Regione sancisce in legge (art. 18) il «valore strategico dell'associazionismo intercomunale».

In Emilia-Romagna la disciplina e il riparto delle funzioni amministrative tra livelli di governo – Regione, Province, Comuni e loro Unioni – ha trovato una puntuale e completa riscrittura per ciascun macrosettore di interesse: *I*) «ambiente, energia, difesa del suolo e della costa, protezione civile», *II*) «trasporti e viabilità», *III*) «agricoltura, protezione della fauna selvatica, esercizio dell'attività venatoria, tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne, pesca marittima e maricoltura», *IV*) «attività produttive, commercio e turismo», *V*) «istruzione, istruzione e formazione professionale, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani», *VI*) «sanità e politiche sociali». Nella legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni», ogni materia è stata analizzata, eventualmente suddivisa e ricondotta al livello considerato più opportuno, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tenuto conto dell'esigenza di garantirne l'esercizio unitario. Proprio per questo motivo, oltre alle «tradizionali» funzioni di legislazione, indirizzo, programmazione e controllo, sono state «ri-trasferite» dalle Province funzioni amministrative in materia ambientale (risorse idriche, inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, gestione dei rifiuti e siti contaminati, demanio idrico e acque minerali/termali, AUA, immersioni in mare e rinascimento costiero, servizio volontario di vigilanza ecologica, navigazione interna), energia, protezione civile, TPL, viabilità, porti e aeroporti, trasporto marittimo e fluviale, agricoltura, caccia e pesca (esclusa vigilanza). Per lo svolgimento delle nuove funzioni non si ha solamente il ruolo degli uffici regionali; infatti l'esercizio di attività quali concessioni, autorizzazioni, analisi, vigilanza nei settori dell'ambiente, dell'energia, della sicurezza territoriale e della protezione civile ha spinto la Regione a utilizzare il modello delle «Agenzie regionali» (oltre agli Enti gestori dei Parchi per quanto concerne forestazione, aree protette, tutela della biodiversità). In virtù della ponderata collocazione funzionale accennata, anche agli enti di area vasta sono attribuite numerose funzioni amministrative. In

materia ambientale le funzioni di valutazione di sostenibilità ambientale territoriale, previa istruttoria dell'Agenzia regionale. Funzioni di pianificazione infraregionale delle attività estrattive e di pianificazione del TPL autofiloviario. Funzioni amministrative in materia di trasporto privato, viabilità, piano regolatore porti II categoria, classe III, estimo navale e autorizzazione/vigilanza scuole nautiche, caccia e pesca (vigilanza e attività sanzionatoria), rete dei SUAP, turismo, commercio, istruzione e formazione professionale (controllo, programmazione rete scolastica e offerta formativa, edilizia scolastica, interventi diritto allo studio). Infine sono previsti anche alcuni segmenti in cultura, sport e giovani (previa convenzione) e sanità pubblica. La legge emiliana prevede<sup>73</sup> inoltre che queste funzioni, con preferenza per il trasporto pubblico locale, la sanità pubblica, le politiche sociali, la concertazione istituzionale-territoriale e il turismo possano essere «esercitate in forma associata» e in «ambiti territoriali di area vasta adeguati». Coerentemente con il metodo di lavoro improntato, questi ultimi sono da definirsi con provvedimento della Giunta regionale, che quindi riveste un importante ruolo di pianificazione della rete istituzionale sul territorio, ma è necessaria l'intesa delle stesse Province. Si tratta peraltro di una prospettiva in continuità con quanto deliberato dal Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna ai tempi della riforma del Governo Monti<sup>74</sup>, quando l'idea era quella di ridurre il numero delle Province partendo dalle proposte dei territori.

In linea con la diffusione dell'associazionismo comunale nei confini regionali<sup>75</sup> e visti i dati demografico-territoriali, una parte di funzioni in materia forestale, di vincolo idrogeologico, di anti-incendio boschivo, di porti II categoria, classe III, di turismo, di cultura, sport e giovani (previa convenzione), è posta sotto la responsabilità dei Comuni. Peraltro la

---

(73) Articoli 6 e 48 della l.r. n. 13/2015. Per quanto concerne il turismo, la legge regionale n. 4/2016, all'art. 12, istituisce le aree vaste a finalità turistica.

(74) Deliberazione del CAL Emilia-Romagna n. 1 del 1° ottobre 2012. Per una sintesi delle varie proposte F. FABRIZI, *I piani di riordino dei CAL. Una prmissima lettura ragionata*, in *federalismi.it*, 19, 2012.

(75) La Regione Emilia-Romagna è quella, tra le Regioni a Statuto ordinario, con la maggiore diffusione di Unioni di Comuni per numero di Comuni e popolazione coinvolti, nonché per superficie territoriale coperta.

Regione incentiva mediante premialità a carattere finanziario le fusioni di enti che raggiungono minimo 5.000 abitanti e quelle che includono almeno tre Comuni (di cui uno sotto i 1.000 abitanti).

Prima Regione ad aver approvato la legge di riordino, l.r. 3 marzo 2015, n. 22, «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56», la Toscana ha disegnato un percorso per molti aspetti originale rispetto alle altre esperienze brevemente riassunte.

Vengono mantenute negli enti di area vasta solo quelle funzioni che «non sono oggetto di riordino» con la legge regionale. In realtà questa formulazione può essere considerata una mera disposizione di salvaguardia. Scorrendo l'articolo 2 si evince infatti che sono trasferite alla Regione la quasi totalità delle funzioni provinciali e per la precisione quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale (compresa la formazione degli operatori turistici), energia (compreso il controllo sugli impianti termici tramite subentro nelle società appositamente costituite), osservatorio sociale. La Regione diviene autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative e si attribuisce anche la funzione di progettazione e costruzione delle strade regionali in materia di viabilità, nonché l'integrale sfera dei compiti in ambito ambientale<sup>76</sup>. Per l'esercizio delle funzioni sul territorio (in particolare quelle amministrative) la Regione ha disegnato una rete di «Uffici territoriali regionali», in cui sono confluiti a partire dal 1° gennaio 2016 più di 1.000 dipendenti<sup>77</sup>. Per quanto attiene al trasporto pubblico locale, con la c.d. «gara unica» il servizio dovrebbe essere svolto in una forma peculiare, mediante un Ufficio unico (Osservatorio regionale) e Uffici territoriali (le Province). Alcune funzioni sono poi passate in capo ai Comuni o loro Unioni. Nonostante la Toscana vantì esperienze non negative in tema di gestioni associate, la situazione sconta comunque la nota debolezza delle Unioni di Comuni italiane e pertanto, per garantire la gestione di alcune attività, sono state ideate due formule:

*a.* circa la forestazione spetta alle Unioni di Comuni, individuate dalla

---

(76) Rifiuti e bonifica dei siti inquinati, difesa del suolo, difesa della costa e degli abitati costieri, demanio idrico, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico, tutela delle acque dall'inquinamento, AIA, AUA, VIA, parchi e aree protette.

(77) Considerando anche il mercato del lavoro il personale in mobilità tra enti è vicino ai 1.500.



legge nel numero di una per Provincia, l'esercizio su tutto il territorio provinciale;

- b. per quanto attiene alla tenuta degli albi del terzo settore e al turismo (compresa la raccolta dei dati statistici, esclusa la formazione degli operatori turistici), si conferisce al Comune capoluogo il compito di esercitarle sulla dimensione di area vasta provinciale.

In entrambe le formule, in caso di accordo tra gli enti e previa convenzione, si consente comunque al Comune capoluogo e alle Unioni di affidare le funzioni ai Comuni degli ambiti di dimensione territoriale adeguata. Analogamente alla Regione, anche i Comuni capoluogo e le Unioni hanno ampliato le rispettive dotazioni organiche per consentire il regolare passaggio delle funzioni: complessivamente si tratta di oltre duecento persone.

Alla luce di una siffatta ripartizione, in considerazione del mantenimento nelle Province di quanto non riordinato, si può desumere che le Province toscane non sono soggetti titolari di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali *ex lege* n. 56/2014. Le uniche funzioni non riordinate dalla Regione e non esplicitamente previste tra le funzioni fondamentali – sulle quali pertanto permangono criticità circa il loro esercizio in assenza di finanziamenti – sono infatti la Protezione civile, i beni culturali e lo sviluppo economico.

Resta ovviamente possibile, ma questo vale per tutte le realtà, gestire, d'intesa con i Comuni, 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 ai sensi dell'art. 1, comma 88, legge 56/2014. Una facoltà che dovrebbe essere centrale nello sviluppo del nuovo ente di area vasta.

In Regione Liguria il riordino opera a partire dalla l.r. 10 aprile 2015, n. 15, con la quale sono stati coinvolti tutti e tre i livelli di governo territoriale ed è stata seguita l'impostazione della legge Delrio. Alle Province sono infatti riservate – oltre alle funzioni non oggetto di riordino con la legge – le funzioni ambientali per gli aspetti di competenza, funzioni connesse alla mobilità e viabilità, attività di istruzione secondaria di secondo grado, compresi il supporto degli alunni disabili e l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni<sup>78</sup>.

---

(78) Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato e allo smaltimento dei rifiuti.

La Regione si riappropria di alcune materie ma mantiene l'esercizio delle funzioni nella formazione professionale, nella caccia e pesca e solo dove reputa necessaria una gestione unitaria<sup>79</sup>. Per questo motivo ai Comuni sono riservate diverse attività amministrative nella difesa del suolo<sup>80</sup>, nel turismo<sup>81</sup>, nella cultura, nello sport e spettacolo. In riferimento alla difesa del suolo e alla formazione professionale si ha la presenza di agenzie regionali, con l'ARSEL (formazione e lavoro) che assume le funzioni di «organismo intermedio». La presenza della stazione unica appaltante regionale determina inoltre nello specifico un ruolo di articolazione funzionale per la Provincia.

In Calabria – dopo essersi riappropriata di tutte le funzioni già trasferite alle Province – la Regione ha scelto con la l.r. 22 giugno 2015, n. 14 la strada di trattenere per la gestione solo l'agricoltura, la caccia e pesca e la formazione professionale, assicurando la piena continuità delle altre attività in capo alle Province. Niente è previsto per quanto riguarda i Comuni, mentre specifiche convenzioni possono consentire alla Regione di svolgere ulteriori compiti esercitati dalle Province.

Per la Regione Campania (l.r. 9 novembre 2015, n. 14) il riordino delle funzioni provinciali deve condurre alla valorizzazione di alcuni principi tra i quali la semplificazione, la soppressione delle funzioni superflue, la prossimità e la coerenza con il ruolo regionale. Si ritiene pertanto opportuna la riallocazione in Regione di diverse funzioni precedentemente attribuite alle Province: agricoltura, caccia e pesca, assistenza sanitaria e servizi sociali, industria, commercio e artigianato, sport, turismo, valorizzazione dei beni storici, artistici e culturali, istruzione e politiche giovanili.

Ciò detto, viene comunque mantenuta dalle Province una posizione rilevante nell'assetto campano per due motivi: da un lato sono a loro ri-

---

(79) Difesa del suolo, turismo, cultura, sport, spettacolo.

(80) Come la manutenzione dei corsi d'acqua, la progettazione, l'esecuzione, la manutenzione e la gestione delle opere non regionali, la manutenzione e il collaudo delle opere di bonifica montana.

(81) Promozione dei prodotti tipici e del territorio, manifestazioni turistiche, gestione degli uffici di informazione e accoglienza turistica.

servate tutte le funzioni non oggetto del riordino<sup>82</sup>, i servizi in materia di biblioteche, musei e pinacoteche, la forestazione e la protezione civile. Dall'altro anche altre funzioni e specificamente l'agricoltura e la caccia e pesca possono essere delegate a seguito di intese o convenzioni. La possibilità di forme di avvalimento e deleghe su specifiche funzioni è contemplata anche per i Comuni, singoli o associati, con particolare riferimento a funzioni e compiti di sviluppo economico, turismo e servizi sociali.

Due sono invece gli interventi legislativi pugliesi: leggi regionali 30 ottobre 2015, n. 31 e 27 maggio 2016, n. 9. Con la prima vengono fissati i principi e i criteri della riforma e, in attesa della riallocazione definitiva, si procede al trasferimento alla Regione delle seguenti funzioni non fondamentali delle Province: ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, cultura, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili. Con la seconda si provvede all'attribuzione delle funzioni tra i vari livelli istituzionali.

La lettura congiunta delle due norme mostra una precisa ripartizione dei compiti tra Comuni, Province e Regione, in virtù del fatto che per i primi è previsto il governo di servizi e funzioni di prossimità, di norma in forma associata<sup>83</sup>, alle seconde spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di «media prossimità» e di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni e alla terza compete la funzione generale di indirizzo, pianificazione e controllo della *governance* territoriale, oltre all'esercizio di funzioni particolarmente complesse per il tramite di Agenzie regionali e dell'Autorità di bacino (ambiente, energia e sicurezza del territorio).

In base a queste premesse, la l.r. n. 9/2016 autorizza la Regione a gesti-

---

(82) Tra le quali, par di capire dalla lettura del testo, sono compresi l'ambiente, la difesa del suolo, la formazione professionale, ecc., oltre ovviamente alle funzioni fondamentali provinciali.

(83) Del resto – art. 2, c. 11, l.r. n. 31/2015 – la Regione «favorisce e promuove la gestione associata delle funzioni comunali e le associazioni volontarie per la gestione dei servizi, anche se non obbligatoriamente erogabili mediante gestione associata. Incentiva le Unioni e le fusioni dei Comuni, anche per incorporazione [...]».

re le funzioni di vigilanza spettanti alle Province e non riallocate<sup>84</sup>; valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche, controllo e vigilanza ambientale e rurale, turismo, trasporto e assistenza agli alunni disabili delle scuole medie superiori, formazione professionale. Il complesso delle Province si vede confermato il conferimento di competenze, funzioni o deleghe non espressamente abrogato con il riordino<sup>85</sup> e la possibilità di esercitare per conto della Regione, mediante avvalimento e convenzione, anche altre materie<sup>86</sup>. Soprattutto rileva segnalare, coerentemente con i principi del riordino pugliese, l'incentivazione da parte regionale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta. Venendo ai Comuni, singoli e associati, in virtù del riconoscimento del ruolo di governo di prossimità, essi esercitano numerosi compiti in varie funzioni, tra le quali servizi sociali, sport e politiche giovanili, attività culturali, agricoltura, attività produttive, protezione civile, difesa del suolo e delle coste.

### *5. Diverse idee di Regioni: nuovi e vecchi modelli*

La rassegna delle leggi regionali di riordino approvate dalle Regioni considerate sembra rendere l'idea di una fase dinamica, ancora lontana dal trovare un assestamento, ma che inizia a delineare i tratti di distinti modelli di riordino sul territorio relativamente alla considerazione dell'ente di area vasta, alla posizione dei Comuni e al ruolo della Regione.

Assumendo come criterio distintivo la ripartizione delle funzioni tra Regione, enti di area vasta e Comuni, con tutte le semplificazioni del caso, è possibile identificare quattro distinti modelli di riordino che potrebbero essere così schematizzati: 1) il "modello storico", caratterizzato da una continuità del ruolo delle Province; 2) il "modello del centralismo regionale", nel quale la Regione ha accentrato presso di sé la gran

---

(84) Nello specifico i compiti di vigilanza sulle funzioni non fondamentali assegnate ai Comuni e loro associazioni, alle Province e alla Città metropolitana, nelle materie di competenza legislativa regionale.

(85) Tra le altre, dovrebbero essere parte della f. ambiente, caccia e pesca, forestazione, trasporto e mobilità, ecc.

(86) Funzioni di formazione professionale, turismo e valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche.

parte delle competenze e ha tolto ogni ruolo alle Province, intendendo svolgere funzioni amministrative per mezzo di propri uffici dislocati sul territorio; 3) il “modello condiviso”, caratterizzato da una ripartizione di ruoli e posizioni tra i livelli di governo secondo le finalità istituzionali degli enti; 4) il “modello municipale”, basato sul ruolo dei Comuni e delle loro forme associative e sullo svolgimento della maggior parte delle attività tramite essi.

Escludendo quest'ultima soluzione, resa impossibile in questa fase dalla oggettiva difficoltà di esercitare funzioni di livello di area vasta per mezzo dei Comuni e loro Unioni, in un quadro di parcellizzazione dei Municipi<sup>87</sup> e scarso ricorso alle gestioni associate (si pensi al rinvio di anno in anno del termine per la gestione associata<sup>88</sup>), il primo modello rilevabile, quello “storico”, sembrerebbe corrispondere alla scelta veneta di confermare la situazione *ex ante* e quindi tutte le funzioni già conferite nella disponibilità delle Province. Inoltre, eccettuate le poche funzioni ricondotte alla gestione regionale, anche quella calabrese può essere ricompresa tra le esperienze che preferiscono rimanere vicine alla situazione *ante* riforma Delrio.

Vicine al “modello storico”, in una posizione intermedia rispetto agli altri e con alcune soluzioni originali, potrebbero identificarsi anche le soluzioni delle Regioni Lombardia, Piemonte, Liguria e Campania. Entrambe le Regioni del nord-ovest hanno lasciato alle Province gran parte delle funzioni già conferite con leggi regionali, salvo accentrare quelle funzioni ritenute esercitabili a livello unitario, forse più in Lombardia che in Piemonte. Sulla collocazione del modello di quest'ultima Regione influisce soprattutto la volontà di attribuire agli enti di area vasta anche qualche funzione ulteriore, vincolandone l'esercizio alla creazione

---

(87) Niente o poco è cambiato da quando Massimo Severo Giannini parlò di «Comuni polvere».

(88) L'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali al 31 dicembre 2014 per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti – ovvero fino a 3.000 se appartenenti a Comunità montane – risale al decreto-legge n. 78 del maggio 2010 (art. 14, comma 31-*ter*) ma, dopo una prima proroga che ha spostato il termine al 31.12.2015, è intervenuto un ulteriore slittamento al 2017 con il decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 323 del 12 gennaio 2015 rivolta ai Prefetti, si era attivato per dare chiarimenti sulla procedura sanzionatoria per i Comuni inadempienti, che prevede prima una diffida e poi il commissariamento dell'ente.

degli ambiti territoriali ottimali provinciali, una sorta di “area vasta interprovinciale”. Analogamente all’Emilia-Romagna, come ricordato nella parte dedicata alla descrizione della legge regionale, questa scelta sembra ricondurre all’operazione di accorpamento tentata dal Governo Monti nel 2012<sup>89</sup> e potrebbe rappresentare un adeguato sistema di governo delle funzioni di area vasta a livello intermedio nel caso giungesse a conclusione positiva l’annosa e dibattuta questione delle c.d. macro-Regioni<sup>90</sup>. È evidente che a fronte di un allargamento territoriale delle Regioni, più o meno marcato, senza “aree vaste” si verrebbe a creare un vuoto difficilmente colmabile tra (macro)Regione e Comuni, anche con le eventuali aggregazioni dei Comuni italiani<sup>91</sup>. In misura meno accentuata, ma in linea con questo modello, possono far parte di que-

(89) Che infatti, prevedeva per il Piemonte quattro Province più la Città metropolitana di Torino. All’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 si ridisegnava il perimetro delle Province come segue: «[...] a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Province nelle Regioni a statuto ordinario sono le seguenti: Provincia di Biella-Vercelli; Provincia di Novara-Verbanò-Cusio-Ossola; Provincia di Alessandria-Asti; Provincia di Como-Lecco-Varese; Provincia di Cremona-Lodi-Mantova; Provincia di Padova-Treviso; Provincia di Rovigo-Verona; Provincia di Imperia-Savona; Provincia di Parma-Piacenza; Provincia di Modena-Reggio nell’Emilia; Provincia di Romagna; Provincia di Livorno-Lucca-Massa Carrara-Pisa; Provincia di Grosseto-Siena; Provincia di Perugia-Terni; Provincia di Ascoli Piceno-Fermo-Macerata; Provincia di Rieti-Viterbo; Provincia di Frosinone-Latina; Provincia di L’Aquila-Teramo; Provincia di Chieti-Pescara; Provincia di Campobasso-Isernia; Provincia di Avellino-Benevento; Provincia di Brindisi-Taranto; Provincia di Barletta-Andria-Trani-Foggia; Provincia di Lucania; Provincia di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia; b) Provincia di Cuneo, Provincia di Bergamo, Provincia di Brescia, Provincia di Pavia, Provincia di Sondrio, Provincia di Belluno, Provincia di Vicenza, Provincia di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Arezzo, Provincia di Ancona, Provincia di Pesaro-Urbino, Provincia di Caserta, Provincia di Salerno, Provincia di Lecce, Provincia di Cosenza, Provincia di Reggio Calabria».

(90) Solo per citare alcune tra le proposte più note: quella della Fondazione Agnelli, di M. PACINI, *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996; quelle del Prof. Gianfranco Miglio, tra le altre G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent’anni: intervista sulla Terza Repubblica*, a cura di Marcello Staglieno, Laterza, Bari, 1990; G. MIGLIO, *L’asino di Buridano: gli italiani alle prese con l’ultima occasione di cambiare il loro destino*, Neri Pozza, Vicenza, 1999. Da ultimo la proposta di legge costituzionale degli Onorevoli Morassut e Ranucci del Partito Democratico. La loro iniziativa di ridurre le Regioni italiane da 20 a 12, A.C. n. 2794, è stata però ritirata in data 29 aprile 2015.

(91) Ad esempio si segnala il caso della Regione Toscana dove recentemente il Presidente Enrico Rossi ha lanciato l’idea di un accorpamento tra Toscana, Umbria e Marche – l’Italia di Mezzo – ma contemporaneamente, con il riordino, sembra farsi strada l’idea di procedere a un modello di governo locale senza le Province. Rossi E., *Il manifesto dell’Italia di Mezzo*, Corriere Fiorentino, 27 ottobre 2015. Si tenga conto che è stato firmato il relativo Protocollo d’Intesa.

sto elenco anche l'altra Regione del centro-nord, la Liguria, e la Campania. Tutte e due sembrano caratterizzarsi per una ripartizione delle funzioni che non penalizza particolarmente le Province del territorio, o quantomeno assicura il rispetto della normativa nazionale. Da segnalare che, pur osservando una ridotta dimensione dei Comuni paragonabile a quella di Lombardia e Piemonte, la Liguria attribuisce qualche funzione in più ai Sindaci (tra cui parte della difesa del suolo e parte del turismo). Questo non pare avvenga in Campania, dove il passaggio delle funzioni ai Comuni rimane nella sfera delle possibilità.

Per quanto riguarda il "modello condiviso", sembra aderirvi il riordino emiliano-romagnolo. Da un lato per i principi che guidano l'attribuzione delle funzioni che, coerentemente al ruolo istituzionale dei vari livelli di governo e nel rispetto della Costituzione e della legge n. 56/2014, sanciscono la centralità della Regione nell'indirizzo, nella pianificazione e nel controllo, dei Comuni e loro Unioni nel governo di prossimità e delle Province nel «governo delle aree vaste». Dall'altro per il discreto spettro di competenze che è stato confermato e per il coinvolgimento e il riconoscimento che il nuovo «ente di area vasta» ottiene anche nell'esercizio delle politiche nelle materie che la Regione ha ricondotto a se stessa. Sia che si tratti dell'esercizio delle funzioni tramite le Agenzie regionali sia che ciò avvenga con Uffici regionali, i Sindaci-Presidenti siedono di diritto assieme agli amministratori regionali in Organismi appositamente previsti con funzioni di pianificazione, programmazione, indirizzo, consultazione e coordinamento: si fa qui riferimento al Comitato inter-istituzionale delle attività dell'Agenzia per la prevenzione, l'ambiente e l'energia, alla Conferenza agricola, al Comitato di consultazione in materia di Protezione della fauna selvatica.

Tale impostazione, informando l'intero riordino, crea una vera e propria rete amministrativa dove ogni livello di governo – Regione, Province, Comuni e Unioni – condivide la propria parte di responsabilità per settore organico di intervento. In linea con la scelta piemontese (seppur senza alcuna indicazione tassativa degli ambiti territoriali) e quella pugliese (seppur limitata a una generica incentivazione di gestioni associate di area vasta), si rende comunque possibile in futuro la costruzione di «aree vaste adeguate» per l'esercizio in forma associata delle funzioni provinciali, statali e regionali.

In misura minore anche il riordino della Regione Puglia potrebbe aderire al “modello condiviso”. Fanno propendere per l’inclusione in questa categoria la valorizzazione nei principi della legge regionale dei distinti ruoli – indirizzo, pianificazione e controllo, media prossimità, prossimità – riconosciuti ai vari soggetti istituzionali, la conseguente suddivisione dei compiti tra enti, l’accennata possibilità di avviare delle gestioni associate di area vasta su scala dimensionale maggiore e il favore della Regione per la collaborazione tra Province e Comuni nell’esercizio di funzioni comunali. Tuttavia si rende forse necessario un più puntuale e dettagliato quadro delle funzioni e dei compiti provinciali e una maggiore organicità nella descrizione delle relazioni e dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali per avvicinarsi al sistema emiliano-romagnolo. Sicuramente se sarà confermata questa strada, alla luce dell’esperienza pratica dei mesi a venire, sarà più chiara la reale collocazione del modello pugliese.

Com’è ipotizzabile che i modelli lombardo e piemontese siano stati influenzati nella loro costruzione dal caratteristico tessuto municipale e dalla presenza dell’arco alpino, quelli ligure e campano dalle ridotte dimensioni dei Comuni<sup>92</sup>, o il modello emiliano-romagnolo dalla diffusione delle Unioni di Comuni e dal concetto di «ambito territoriale ottimale» nel quale esercitare le funzioni comunali, è probabile che anche il modello toscano di “centralismo regionale» risenta di fattori specificamente locali, *in primis* della estensione dei confini comunali mediamente maggiore rispetto alle altre zone considerate.

Sebbene anche la Puglia e l’Emilia-Romagna mostrino una delle maggiori estensioni territoriali comunali<sup>93</sup>, la notevole dimensione dei Comuni toscani potrebbe essere stata considerata come una buona base di partenza per organizzare la futura gestione di tutte le ex funzioni provinciali su due soli livelli amministrativi: quello regionale e quello comunale, in attesa di definire per quest’ultimo ambiti ottimali di gestione associata. Il principale dato caratteristico che emerge dalla legge regionale toscana sembra essere proprio quello di fare a meno del contri-

---

(92) Come si nota dalla tabella n. 1, Lombardia, Piemonte, Liguria e Campania sono le Regioni del campione considerato con la minore estensione per chilometro quadrato dei Comuni.

(93) La Puglia è seconda in assoluto per dimensione territoriale dei Comuni del proprio territorio, dietro alla Toscana e poco sopra all’Emilia-Romagna.



buto delle Province. Per ciascun settore di intervento nella disponibilità regionale si è difatti sostanzialmente proceduto a un integrale accentramento delle funzioni, la sussidiarietà è stata utilizzata quasi esclusivamente in senso ascendente e il principio di prossimità è stato sacrificato in favore di altre considerazioni quali l'adeguatezza, l'esercizio unitario delle funzioni su tutto il territorio e la netta eliminazione di ogni sovrapposizione di ruoli e competenze. A titolo esemplificativo, quest'ultima operazione è stata talmente incisiva e profonda da privare le Province toscane di ogni competenza (e del personale) anche in materia ambientale, nonostante l'articolo 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56/2014 enumeri tra le funzioni fondamentali la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza»<sup>94</sup>.

Secondo il dettato normativo, dunque, i nuovi enti di area vasta in Toscana dovranno occuparsi prevalentemente di gestione dell'edilizia scolastica di loro competenza (scuole secondarie di secondo grado), delle manutenzioni sulla viabilità provinciale e regionale<sup>95</sup> e delle funzioni di supporto ai Comuni<sup>96</sup>, solo se questi lo vorranno e solo perché si tratta della volontà del legislatore nazionale.

Il modello prescelto in Toscana non si limita pertanto a riorganizzare attori, compiti, responsabilità, piuttosto sembra configurare un mutamento della stessa natura di Regione. Per riprendere le stesse parole del Presidente Enrico Rossi: una «Regione diversa», «quella con la R maiuscola e intesa come istituzione, ma anche una Regione somma dei vari livelli di governo, più semplice»<sup>97</sup>.

---

(94) Sul punto specifico, in presenza del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, «Norme in materia ambientale», che mantiene in capo alle Province competenze in materia di bonifica dei siti inquinati e riparazione del danno ambientale (articoli 197 e 242, comma 12, d.lgs. 152/2006), sarà da capire come verranno svolte queste attività negli enti di area vasta senza le relative dotazioni umane, finanziarie, organizzative e strumentali.

(95) Per quanto concerne la viabilità regionale spetta alle Province solo la manutenzione, a cui vanno destinate obbligatoriamente le risorse ottenute tramite le sanzioni da violazione del codice della strada comminate sulle strade regionali. La Regione si è ripresa la progettazione.

(96) Come anticipato previste dall'art. 1, comma 88, legge n. 56/2014: «La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

(97) W. FORTINI, *Rossi: Una Regione più semplice e vicina ai cittadini da gennaio, Toscana-notizie.it*, 3 novembre 2015.

Anche a causa delle conseguenze della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione (con l'incremento della competenza legislativa statale), nonché delle manovre finanziarie a carico del comparto regionale statale, il ragionamento della Regione Toscana potrebbe essere stato quello di "differenziare" le proprie attività, volgendo il proprio interesse ai compiti di amministrazione attiva finora sperimentati pressoché soltanto in ambito sanitario. A fronte di un indebolimento sul versante legislativo/programmatico, la scelta sembrerebbe essere stata quella di affiancare ai tradizionali settori della legislazione, alta programmazione, indirizzo e controllo – per certi aspetti ovunque in crisi – nuovi ambiti di intervento puramente gestionali, che richiedono una presenza sul territorio e che proprio per questo motivo consentono all'Istituzione-Regione di essere percepita come utile e vicina ai cittadini<sup>98</sup>.

È singolare che tale fenomeno si riscontri proprio in una Regione che è stata tra le prime ad aver attuato un forte decentramento di funzioni amministrative alle Province e ai Comuni del proprio territorio, tanto da avere nel sistema delle autonomie un «pilastro»<sup>99</sup> del proprio modello di governo, della propria essenza. Una Regione che in passato ha «attribuito e non meramente delegato» funzioni amministrative agli Enti locali e che si è caratterizzata fin dall'origine come una «Regione leggera nella quale si concentrano soprattutto le funzioni di indirizzo e di programmazione, mentre le funzioni di esecuzione e di sportello sono affidate agli Enti locali, che divengono così il terminale delle attività regionali di programmazione e indirizzo».<sup>100</sup>

Per ovviare alle conseguenze del venir meno di uno strato amministrativo – che, come ricordato, storicamente in Toscana ha goduto di ampi margini di autonomia e riconoscimento – è stato al momento previsto un coinvolgimento delle comunità locali sotto forma di una partecipa-

---

(98) F. Merloni parla di «amministrativizzazione» piena (o «provincializzazione») delle Regioni. In F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 246.

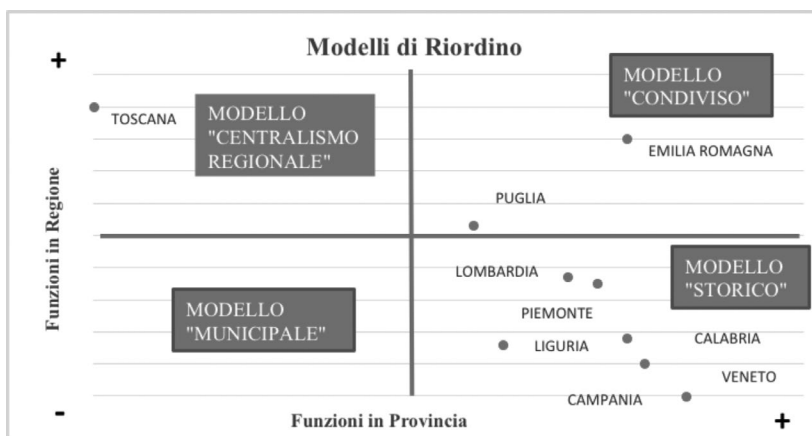
(99) T. GROPPI, *Il Sistema delle autonomie*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 297.

(100) P. CARROZZA, *L'identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 7, 10.

zione dei Sindaci dei Comuni appartenenti ad ambiti territoriali omogenei (presumibilmente sul perimetro delle zone distretto sanitarie o degli ambiti di dimensione territoriale adeguata).

## 6. Quale futuro per l'ente di area vasta?

Figura n. 1: collocazione grafica dei “modelli di riordino”



*Elaborazione propria*

A conclusione di questa breve analisi di alcune leggi regionali attuative della riforma Delrio, uno degli enigmi da decifrare riguarda l'esistenza o meno in futuro della “nuova Provincia” come ente specificamente destinato alla gestione delle funzioni di livello sovracomunale. In altri termini se la legge n. 56/2014 avrà un futuro o se sarà stata soltanto uno strumento, un ponte, per traghettare le Province nella fase di transizione verso la definitiva scomparsa.

Bisogna premettere che la momentanea incertezza rispetto a questo quesito non è causata esclusivamente dai provvedimenti ordinamentali. Per le note esigenze di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati a livello europeo allo scopo di spingere il processo di attuazione

della legge Delrio, la legge di stabilità 2015<sup>101</sup> ha destinato al comparto delle Province due disposizioni rivolte, l'una, a ridurre la spesa<sup>102</sup> di uno, due e tre miliardi di euro per ciascun esercizio del triennio 2015-2017, l'altra, a dimezzare la spesa di personale<sup>103</sup>. Non essendo questa la sede per analizzare la sostenibilità dell'operazione, dal punto di vista dell'esecutivo è stato ritenuto razionale e sostenibile, con l'alleggerimento di gran parte delle funzioni e quindi con il relativo passaggio del personale nei nuovi enti responsabili, un simile contributo alla finanza pubblica. Sennonché, come rilevato, le leggi regionali di attuazione sono state approvate solo nel tardo 2015<sup>104</sup> comportando un disallineamento normativo<sup>105</sup> con la l. n. 56/2014 che ha posto il comparto in una situazione di generale squilibrio finanziario, tanto da richiedere misure eccezionali e straordinarie<sup>106</sup> ai limiti della compatibilità con le nuove regole sull'equilibrio di bilancio e con la contabilità armonizzata. Non si deve dimenticare del resto che queste ultime riduzioni di spesa sono

---

(101) Legge 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*.

(102) Art. 1, comma 418, l. 190/2014: «Le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017».

(103) Art. 1, comma 421, l. 190/2014: «La dotazione organica delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento».

(104) Anche nella Toscana che per prima ha approvato la legge regionale il riordino vero e proprio è divenuto operativo a partire dal 1° gennaio 2016.

(105) Illustrato nella relazione della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*, Relazione 2015, cit.

(106) Per l'annualità 2015 con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali». Altre misure di analogo tenore per l'esercizio 2016 con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e con il decreto-legge «milleproghe» n. 210/2015.

andate a sommarsi ad altri tagli precedenti<sup>107</sup>, i quali, oltre ad aver azzerato la disponibilità del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, hanno creato l'inedito fenomeno dei «trasferimenti negativi»<sup>108</sup>.

Per tutte queste considerazioni – messa da parte la gestione finanziaria eccezionale autorizzata nel biennio 2015-2016 – l'eventuale conferma dell'ulteriore contributo richiesto nel 2017 solleva interrogativi sulle intenzioni di mantenimento degli enti di area vasta e sull'implementazione di quanto previsto nella legge Delrio, andando a determinare l'eliminazione della Provincia per via finanziaria quasi anticipando quella costituzionale.

Ciò malgrado, anche ammettendo questo scenario, permarrrebbe comunque il tema di quelle funzioni svolte in ambito sovracomunale e del loro esercizio: chi vi sarebbe preposto?

Non le Unioni di Comuni, che dopo anni di legislazione e incentivi, considerando anche le proroghe all'obbligo di gestione associata delle funzioni, sono ancora oggi un fenomeno scarsamente diffuso e con una concentrazione disomogenea sul territorio<sup>109</sup>. Evitando ogni considerazione su struttura interna, numero di funzioni, tasso di adesione dei piccoli Comuni, ecc., all'ottobre 2015<sup>110</sup> si rilevano in Italia 441 Unioni, per 2.346 Comuni coinvolti (pari al 29,2% del totale), riguardanti 9,8 milioni di abitanti (il 16,2% del totale) e solo il 29,5% della superficie territoriale italiana. Si va da un massimo di coinvolgimento di Comuni e

---

(107) Con i decreti-legge numeri 66/2014, 95/2012, 201/2011 e 78/2010, in piena crisi di finanza pubblica.

(108) Ovvero il versamento di diversi miliardi di euro dalle casse delle Province a quelle dello Stato. Si veda Camera dei Deputati, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - D.L. 66/2014 - A.C. 2433*, profili finanziari n. 178, 9 giugno 2014, pp. 171-172 e COPAFF (Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale), *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, 16 gennaio 2014.

(109) Unioni che, definite "Enti locali" dalle leggi n. 56/2014 (art 1, c. 4) e n. 267/2000 (art. 32), vengono descritte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 come «una forma istituzionale di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione (*sub* comma 4 dell'articolo 1), un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune».

(110) Dati IFEL – Fondazione ANCI: <http://formazione.fondazioneifel.it/index.php/analisi-e-dati>.

popolazione in Emilia-Romagna<sup>111</sup> a livelli molto bassi in Umbria, Lombardia o in diverse Regioni del Sud (es. Campania, Calabria). Allo stesso modo una certa variabilità è evidente anche per la superficie territoriale interessata<sup>112</sup>.

Prevalendo dunque la conferma dei tagli, immaginando la realizzazione dello scenario dell'eliminazione delle Province per via finanziaria, gli oneri e gli onori delle funzioni di livello sovracomunale non potranno che ricadere sulle Regioni e sui Comuni. Tuttavia, date le dimensioni di questi ultimi in Italia e gli evidenti risultati contraddittori delle esperienze di associazionismo, non potranno che ricadere sostanzialmente sulle prime.

Ciò richiederà di rimettere mano a tutto l'impianto normativo per ricostruire ovunque un sistema su due livelli (o a tre, ma senza le aree vaste *ex l. Delrio*), ed è probabile che in quest'ottica ad avere un piccolo vantaggio in termini di tempo siano quelle Regioni già orientate in tal senso. Ma anche per queste non pare una strada tutta in discesa, almeno dal punto di vista del concreto funzionamento del sistema. È stato evidenziato come le funzioni di area vasta – distinte in funzioni di coordinamento sovracomunale e funzioni di tipo operativo – mantengano un tasso di politicITÀ tale da porre quesiti non banali sui soggetti posti all'esercizio<sup>113</sup>.

---

(111) Se si esclude la Regione Valle d'Aosta.

(112) Relativamente alle esperienze regionali descritte si hanno 62 Unioni in Lombardia (con adesione di 234 Comuni; il 15,3% sul totale lombardo), 52 in Piemonte (282; 23,4%), 41 in Emilia-Romagna (261; 76,8%), 40 in Veneto (208; 35,9%), 24 in Toscana (149; 53,4%), 23 in Puglia (113; 43,8%), 22 in Liguria (113; 48,1%), 15 in Campania (91; 16,5%) e 12 in Calabria (65; 15,9%). Quanto alla popolazione interessata l'Emilia-Romagna presenta un 54,1% su base regionale (2,4 milioni), la Lombardia il 5,5% (546mila), il Piemonte il 14,4% (637mila), il Veneto il 20,4% (1 milione), la Toscana il 25,2% (947mila), la Liguria il 10,6% (168mila), la Puglia il 25,4% (1 milione), la Campania l'8,4% (490mila) e la Calabria il 9,5% (187mila). Infine le Unioni emiliane coprono il 67% del territorio della Regione, il 49% quelle toscane, il 15% quelle lombarde, il 18,3% quelle piemontesi, il 38,6% quelle venete, il 45% quelle liguri, il 25% quelle pugliesi, il 14% sia quelle campane che quelle calabresi.

(113) F. Merloni ne trae la conclusione che le funzioni di area vasta dovrebbero essere affidate ad enti politicamente responsabili e distinti rispetto ai Comuni e dovrebbe essere evitato l'affidamento a meri uffici burocratici terminali della Regione. Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit. p. 220. Anche perché, secondo G. Gardini, la sterilizzazione politica delle Province non pare essere andata a buon fine: G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 547.

Comunque, oltre allo spirito riformista che ha storicamente contraddistinto la classe dirigente toscana, uno dei motivi dell'attuale attivismo della Regione in favore delle fusioni di Comuni<sup>114</sup> potrebbe proprio trovare ragione nell'esigenza di accrescere la già buona dimensione media dei Municipi per meglio coinvolgerli in futuro nelle politiche locali mediante quegli ambiti territoriali ottimali citati nella legge regionale n. 22/2015 e nel Programma di sviluppo regionale 2016-2020 in via di approvazione<sup>115</sup>. Non è un caso dunque se recentemente è stato riproposto uno studio del 2013 dell'Istituto toscano di programmazione economica<sup>116</sup> che ha sollevato non poche polemiche per la proposta di accorpate parecchi Comuni. Così come è senz'altro casuale, ma altamente simbolico, che la prima legge regionale del 2016<sup>117</sup> approvata dal Consiglio regionale della Toscana rechi una fusione tra Comuni che è stata definita «forzata»<sup>118</sup>, in quanto la maggioranza della popolazione del Comune di minori dimensioni oggetto della fusione si era espresso contrariamente al *referendum* consultivo.

Il quadro in chiaroscuro delle Unioni di Comuni e delle gestioni associate<sup>119</sup> sembra aver convinto anche a livello centrale della soluzione

---

(114) La Toscana è, dopo la Lombardia (12 casi), la seconda Regione per numero di fusioni concretizzate, nonostante presenti una situazione con ridotta frammentazione comunale. Al 2015, di 16 tentativi di fusione, 8 hanno ottenuto il consenso della popolazione e hanno dato vita a 8 nuovi Comuni. Inoltre, in un caso, in presenza di esito referendario contrastante ma con il favore dei Consigli comunali, la Regione ha proceduto comunque alla fusione. La primavera del 2016 chiamerà alle urne le popolazioni di altri 4 Comuni, per altre 2 fusioni. La discussione a livello politico è comunque molto avviata e in diverse zone sono in corso le verifiche per avviare le procedure.

(115) In particolare nel PRS toscano l'aggregazione dei sistemi locali del lavoro di ISTAT dovrebbe costituire le "zone omogenee". Esse avranno «valenza istituzionale, anche con riferimento ai processi di fusione dei Comuni». L'aggregazione di queste "zone" dovrebbe poi inoltre dare vita alle "aree socio-economiche", in un numero pari a quattro o cinque. Cfr. Regione Toscana, *Programma regionale di sviluppo 2016-2020*, p. 23.

(116) S. IOMMI, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, paper IRPET, 2013.

(117) Legge regionale 25 gennaio 2016, n. 1, *Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano*.

(118) A. CHELLINI, *Si apre la stagione delle "fusioni forzate" dei Comuni*, *toscana24.ilsole24ore.it*, 29 gennaio 2016.

(119) Qui non solo dal punto di vista della diffusione ma anche dal punto di vista finanziario.

ne “fusionista”, tanto da prevedere incentivi e facilitazioni nella legge di stabilità 2016<sup>120</sup> e nel c.d. “decreto milleproroghe” 2016<sup>121</sup>. La conferma, seppur con tutta la prudenza del caso per una base di dati ridotta e per una metodologia migliorabile, sembra venire da un’analisi della Corte dei Conti sui dati finanziari delle Unioni di Comuni, dove si è sottolineato che «i volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto», che «appare poco efficace questo metodo di razionalizzazione della spesa, a causa dell’alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti» e soprattutto che è arduo spostare sulle Unioni i vincoli e le riduzioni di spesa imposti ai Comuni, con la conseguenza di una «costante crescita della spesa osservata»<sup>122</sup>. Sostanzialmente gli effetti opposti a quelli sperati<sup>123</sup>. Parallelamente un’analisi a cura del Ministero dell’interno sembra confermare i vantaggi del ricorso all’istituto della fusione di Comuni<sup>124</sup> e

---

(120) Si tratta del raddoppio dei contributi straordinari per quei Comuni che danno luogo a un unico ente. Art. 1, comma 18, lettera *a*), l. n. 208/2015: «A decorrere dall’anno 2016, il contributo straordinario a favore dei [Comuni che danno luogo alla fusione] è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l’anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’interno, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari».

(121) La norma ha previsto l’esclusione per un anno dall’applicazione della nuova regola di finanza pubblica per i Comuni istituiti da fusione. Art. 4, comma 4, d.l. n. 210/2015: «[...] Per i Comuni istituiti a seguito dei processi di fusione previsti dalla legislazione vigente che hanno concluso tali processi entro il 1° gennaio 2016, l’obbligo del rispetto delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 709 a 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, decorre dal 1° gennaio 2017».

(122) La stessa Corte suggeriva che «Tali risultati – che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi – inducono a ritenere più funzionale, per conseguire effettivi risparmi di spesa nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della fusione». Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, anno 2013, deliberazione n. 29/sezaut/2014/frg, p. X.

(123) Stesso concetto è stato espresso nel corso della recente indagine conoscitiva promossa dalla Camera dei Deputati sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Cfr. G.A. TEOBALDO, Presidente di Sezione della Corte dei conti, Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 1 dicembre 2015, p.5.

(124) R. PACELLA, G. MILANETTI, G. VERDE, *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da*



una recente proposta di legge<sup>125</sup> persegue questo obiettivo proponendo di aggiungere al Testo unico degli Enti locali un comma dal seguente tenore: «un Comune non può avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Tuttavia, al di là delle soluzioni, il risultato sarebbe comunque il fallimento della legge Delrio che, seppur esplicitamente definita “transitoria”, ha ormai posto le basi per un futuro ente di livello intermedio preposto al governo e all’esercizio delle funzioni di area vasta.

Assumendo, viceversa, la scelta politica di far sopravvivere gli enti di area vasta con risorse ridotte, ma adeguate ai nuovi compiti loro attribuiti, lo scenario non potrebbe che cambiare rispetto al precedente. Ecco che assumerebbero rilevanza le singole esperienze già avviate, arricchite dalla sperimentazione “sul campo” di questi mesi. In tal caso ogni territorio sperimenterebbe e implementerebbe le soluzioni prescelte, se necessario ne proverebbe di nuove o correggerebbe quelle adottate. Monitorerebbe e valuterebbe l’applicazione e i risultati ottenuti. Potrebbe riordinare diversamente le funzioni o mutare il modello organizzativo/gestionale, potrebbe incentivare la creazione di aree vaste interprovinciali con all’interno aree omogenee aggreganti più Comuni, avrebbe la possibilità, in sintesi, di utilizzare tutte le varianti previste dalla normativa regionale partendo da un modello nazionale già avviato, rodato e disciplinato in legge dall’aprile 2014.

In tal caso il risultato sarebbero il “salvataggio” e la valorizzazione della legge Delrio<sup>126</sup>, che andrebbe ad assumere le vesti di legge statale che

---

*un’ipotesi di accorpamento dei Comuni di minore dimensione demografica*, Ministero dell’Interno, febbraio 2015.

(125) A firma di alcuni parlamentari del Gruppo maggioritario alla Camera, assegnata per l’esame alla I Commissione: A.C. 3420 Lodolini ed altri: «Modifica al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di popolazione dei Comuni e di fusione dei Comuni minori».

(126) Sarebbe irragionevole, secondo G. Gardini, che dopo gli sforzi fatti per la costruzione del nuovo ente di area vasta la riforma costituzionale avesse l’effetto di vincolare il legislatore nazionale alla loro abolizione. Cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 543. Lo stesso si potrebbe affermare per le conseguenze e gli effetti derivanti dal contributo alla finanza pubblica richiesto al comparto.

detta i profili ordinamentali generali<sup>127</sup>, nel rispetto dei quali ogni Regione costituirebbe un proprio sistema del governo di area vasta. Ciò grazie allo «spazio ragguardevole di scelta [delle Regioni] in ordine all'allocazione delle funzioni non fondamentali precedentemente svolte dalle Province, e con esso di ulteriori processi di differenziazione»<sup>128</sup>.

In ogni modo – se nel primo scenario la centralità dei Comuni è scontata – anche in questo caso, in ognuno di questi sistemi regionali, il successo dell'applicazione della Riforma Delrio passa dal coinvolgimento dei Sindaci e dalla consapevolezza che essi avranno del loro nuovo ruolo (anche) di amministratori di area vasta<sup>129</sup>. Sembrano averlo capito le Regioni Emilia-Romagna e Puglia, le quali hanno inserito nelle proprie leggi di riordino un articolo<sup>130</sup> che intende valorizzare la funzione delle

(127) Sui problemi interpretativi e gli eventuali conflitti di competenza che potrebbero derivare dall'utilizzo di questa formulazione si veda C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., p. 210.

(128) C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., p. 582. Diversi dubbi in questa prospettiva vengono sollevati da E. Carloni. Egli ritiene che la sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale prima e la riforma costituzionale approvata dal Parlamento poi, abbiano ricondotto alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dell'intero «ordinamento locale». Un esempio sarebbe lo smantellamento delle discipline regionali in materia di associazionismo comunale. Più concretamente le Regioni appaiono all'autore ridimensionate perché deliberatamente escluse da un ruolo primario nella definizione del nuovo sistema di governo integrato e flessibile. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 162-164. Per C. Tubertini non è chiaro l'eventuale condizionamento sulla potestà legislativa regionale in materia di «altri Enti locali»: C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., p. 210. Ma la stessa autrice condivide il giudizio «accentratore» della sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, colpevole di non aver tenuto conto dell'esistenza già oggi di «sistemi locali notevolmente differenziati in ciascun ambito regionale»: C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, cit., p. 498.

(129) O più che un nuovo ruolo del Sindaco si potrebbe parlare di un «ulteriore e importante sviluppo della sua doppia vocazione (di governo della collettività di riferimento e di partecipazione alle decisioni di altri livelli di governo)» che storicamente lo caratterizza: G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, cit., p. 792.

(130) Articolo 7, comma 1, l.r. Emilia-Romagna n. 13/2015, «Misure per favorire l'esercizio in forma associata delle funzioni strumentali degli Enti locali»: «Al fine di favorire ulteriormente l'esercizio in maniera efficace delle funzioni fondamentali dei Comuni, la Regione valorizza la funzione delle Province e della Città metropolitana di Bologna, di cui alla legge n. 56 del 2014, finalizzata all'assistenza tecnico-amministrativa per l'esercizio in forma associata di procedimenti attinenti le funzioni in materia di contratti pubblici, assistenza legale, gestione del personale,

Province in tutta una serie di servizi e attività di supporto all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle loro Unioni.

L'indagine conoscitiva alla Camera dei Deputati sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali propone a tale riguardo alcuni spunti interessanti.

Non solo perché dai rappresentanti del Governo arriva la conferma di voler attuare la legge Delrio e conseguentemente l'ente di area vasta, rappresentando l'una «una svolta che consente il cambiamento» e l'altro «un nuovo importante attore»<sup>131</sup>, candidato «a svolgere una pluralità di servizi puntuali sia di *back-office* che di *front-office*» che «possono essere devoluti, dal basso, verso le nuove Province oltre a quelli assegnati già direttamente dalla legge»<sup>132</sup>. Una sorta di *hub*<sup>133</sup>, come è stato sottolineato, in cui svolgere funzioni di titolarità altrui, fornire assistenza e razionalizzare procedure e servizi<sup>134</sup>. Questo perché dagli interventi depositati in audizione sembra trasparire la volontà di investire sul ruolo per cui l'ente di area vasta è stato concepito, ovverosia quello di un

---

servizi informatici, accesso alle risorse dell'Unione europea, informazione e comunicazione istituzionale o di altre attività di supporto all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni». Articolo 3, comma 3, l.r. Puglia n. 31/2015, «Funzioni oggetto di riordino»: «La Regione favorisce e promuove l'esercizio da parte delle Province e della Città metropolitana di Bari delle funzioni indicate dall'articolo 1, comma 88, della l. 56/2014, nonché di ulteriori funzioni per lo svolgimento delle quali i Comuni intendano avvalersi di intese con le Province».

(131) Gianclaudio Bressa, Sottosegretario di Stato agli Affari regionali, Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 2 dicembre 2015, pp. 18, 22.

(132) Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e la P.A., Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 10 dicembre 2015, p. 5.

(133) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, cit., p. 5.

(134) Una opportunità che i Comuni del territorio senese, ad esempio, hanno subito colto, avvalendosi della nuova Provincia – di cui sono in sostanza «azionisti obbligati» – per esercitare congiuntamente la funzione del turismo che la legge regionale ha attribuito al solo Comune capoluogo. Con Deliberazione di Consiglio provinciale di Siena del 30 dicembre 2015, n. 48, è stata approvata la Convenzione tra Comune di Siena – soggetto titolare della funzione ai sensi della l.r. n. 22/2015 – e Provincia per l'esercizio delle funzioni in materia di turismo su tutto il territorio provinciale. A dimostrazione delle potenzialità di questo «*hub*» con la collaborazione tra i Comuni, la Convenzione si propone non solo di svolgere le funzioni amministrative previste ma anche di promuovere l'elaborazione di un progetto globale ed unitario di riorganizzazione del servizio e promozione turistica.

ente che è composto da rappresentanti dei Comuni – Sindaci e consiglieri comunali – e che opera tramite e per essi<sup>135</sup>.

In particolare ciò è legato alla presenza di un organo, l'Assemblea dei Sindaci, che per legge (e per nome) è composto da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Rappresentando tutte le istituzioni municipali, al di là delle scarse funzioni attualmente riconosciutegli, ne dovrebbe garantire il coinvolgimento e potrebbe rappresentare la sede naturale entro cui prendere decisioni di livello sovra e intercomunale. Previo qualche intervento correttivo per incrementarne poteri e competenze, assicurare maggiore funzionalità e impedire ostruzionistici blocchi delle attività (che in alcune realtà già si manifestano), l'Assemblea dei Sindaci potrebbe essere la sede già pronta, esistente e disponibile, per assicurare che le decisioni siano prese in autonomia dai territori e mantenervi quante più funzioni possibili, evitando il fenomeno dell'accentramento amministrativo regionale. È l'effetto che in sintesi è stato chiamato «integrazione della *governance*»<sup>136</sup>.

Una spinta a diventare «Casa dei Comuni»<sup>137</sup> verrebbe dalla ventilata ipotesi di fare delle aree vaste anche la sede nella quale definire periodicamente gli ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni comunali<sup>138</sup>. In linea con l'obiettivo della stessa Delrio di essere un importante provvedimento anche sotto il profilo dei rapporti associativi locali<sup>139</sup>

(135) Per una critica di questa impostazione e la distinzione tra funzione di «coordinamento intercomunale» e funzione di area vasta si veda F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 218-219.

(136) A. RUGHETTI, *Resoconto stenografico Commissione I*, cit., p. 6., ha affermato che «l'integrazione della *governance* fa in modo che ad un livello più alto, quello di ambito provinciale e di Città metropolitana, ci possa essere il luogo in cui si condividono delle politiche la cui titolarità non appartiene più alla Provincia, ma appartiene ai territori, appartiene ai Comuni».

(137) Per citare le audizioni dei Sottosegretari Rughetti e Bressa, che hanno ripreso il termine coniato dai vertici dell'Unione Province italiane, ad es. M. FILIPPESCHI, *Dalla Provincia alla "Casa dei Comuni". Il ruolo chiave del nuovo ente di area vasta*, Relazione al Seminario UPI Le nuove Province: prospettive, ruolo e contributo degli Enti di Area Vasta per lo sviluppo del Paese, Roma, 13-14 ottobre 2015.

(138) Come ricorda C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., pp. 579-580.

(139) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitana, nuove Province e Unione di Comuni*, cit., pp. 211-220.

– e non solo dei temi provinciali – ciò conferirebbe alla delicata e irrisolta questione della definizione delle aree omogenee/ambiti ottimali quell’approccio *bottom-up* da sempre rivendicato<sup>140</sup>.

Insomma, in un quadro che presenta la dinamica differenziazione regionale che è stata descritta, solo i prossimi mesi potranno chiarire quale sarà la direzione intrapresa circa l’ente di area vasta. Una ulteriore conferma della definizione di “cantiere aperto” attribuita a questa notevole riforma istituzionale.

---

(140) Prevedendo parimenti un termine massimo entro cui deliberare e un potere sostitutivo della Regione in caso di inerzia.

Allegato 1: sintesi della suddivisione delle funzioni ex provinciali tra livelli di governo – l.r. di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana.

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Piemonte</b>	<p>Agricoltura.</p> <p>Attività estrattive: Piano regionale delle attività estrattive (PRAE), svolgimento dell'attività di polizia mineraria.</p> <p>Beni ed attività culturali e spettacolo: funzioni di coordinamento, promozione e sostegno.</p> <p>ERP: anagrafe soggetti fruitori di contributi pubblici e assegnatari.</p> <p>Energia: linee guida, sistema informativo e programmi di promozione e incentivazione rinnovabili e risparmio energetico.</p> <p>Formazione professionale: funzioni di programmazione, controllo, coordinamento. Politiche sociali: funzioni di promozione, vigilanza e controllo, formazione.</p> <p>Turismo: funzioni di monitoraggio e vigilanza. Vincolo idrogeologico: rilascio autorizzazioni modifiche d'uso aree con vincolo.</p>	<p>Conferma di tutte le funzioni amministrative conferite con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della legge di riordino.</p> <p>Altre attribuite:</p> <p>Energia: funzioni di rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti e oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali e totalmente ricompresi all'interno di un ambito territoriale ottimale.</p> <p>Funzioni amministrative in materia di attività estrattive, relativamente a cave e torbiere.</p> <p>Funzioni delegate in materia di acque minerali e termali (art. 86 l.r. 44/2000) ad eccezione delle funzioni di polizia mineraria.</p> <p>Funzioni in materia di TPL.</p> <p>Funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.</p>	<p>UNIONI</p> <p>Energia: funzioni autorizzazionali impianti a biomassa di piccola e media taglia connessi alla filiera legno bosco- energia.</p>	<p>Individuazione di ambiti territoriali ottimali:</p> <p>Ambito 1: Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola;</p> <p>Ambito 2: Astigiano e Alessandrino;</p> <p>Ambito 3: Cuneese.</p> <p>Negli ambiti 1 e 2 si ha esercizio associato obbligatorio delle Province, previa specifica intesa quadro con la Regione.</p> <p>La Regione riconosce il valore strategico dell'associazionismo intercomunale, riconoscendo in particolare il ruolo delle Aree omogenee della Città metropolitana di Torino.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
	<b>Lombardia</b>	<p>Agricoltura. Foreste. Caccia e pesca. Ambiente ed energia, limitatamente a concessioni idriche, dighe, destinazione transfrontaliera di rifiuti e risorse geotermiche. Altresì le funzioni di vigilanza e controllo dell'attività venatoria e piscatoria, delle acque interne, demanio lacuale e fluviale, navigazione lacuale, fluviale e sulle idrovie collegate tramite idoneo personale, transitante anche dai corpi di polizia provinciale o servizi assimilati).</p>		<p>Utilizzo di sedi territoriali regionali.</p> <p>Bacini territoriali ottimali e omogenei per il TPL: a) Bergamo; b) Brescia; c) Como, Lecco e Varese; d) Cremona e Mantova; e) Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia; f) Sondrio.</p> <p>Tavolo istituzionale di confronto Provincia-Regione per indicare le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento di: - Funzioni in forma associata dei Comuni; - funzioni conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o comunità montane.</p>
	<b>Veneto</b>	<p>Funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della legge di riordino. Le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione.</p>		

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Emilia- Romagna</b>	<p>Funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo nelle materie ambientali: a) risorse idriche; b) inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, e attività a rischio d'incidente rilevante; c) gestione dei rifiuti e dei siti contaminati; d) valutazioni e autorizzazioni ambientali; e) utilizzo del demanio idrico e acque minerali e termali. Autorizzazione unica ambientale (AUA).</p> <p>Autorizzazione all'immersione in mare e al ripascimento costiero.</p> <p>Servizio volontario di vigilanza ecologica (non tutta la disciplina).</p> <p>Gestione del demanio della navigazione interna e rilascio di concessioni.</p> <p>Funzioni amministrative in materia di energia. Funzioni di Protezione civile, con i Comuni.</p> <p>Funzioni amministrative di TPL: programmazione del servizio ferroviario regionale; zonizzazione del territorio regionale ai fini tariffari; definizione delle politiche tariffarie.</p> <p>Funzioni amministrative di viabilità: indirizzo in materia di progettazione, costruzione, manutenzione, sicurezza e gestione delle strade; gestione del Centro di monitoraggio regionale per la sicurezza stradale; gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali di competenza delle Regioni e degli Enti locali.</p>	<p>Funzioni di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) previa istruttoria dell'Agazia regionale.</p> <p>Pianificazione infra-regionale delle attività estrattive.</p> <p>Funzioni amministrative di pianificazione del TPL autofiloviario.</p> <p>Funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato.</p> <p>Costruzione, gestione, manutenzione, classificazione e declassificazione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale.</p> <p>Funzioni amministrative piano regolatore porti cat. II, classe III.</p> <p>Funzioni amministrative estimo navale, autorizzazione scuole nautiche e vigilanza.</p> <p>Attività di vigilanza, applicazione sanzioni e introito dei proventi in materia di caccia e pesca.</p> <p>Funzioni di coordinamento della rete dei SUAP e di supporto tecnico-amministrativo.</p> <p>Commercio: pianificazione grandi strutture di vendita di rilievo sovracomunale; proposte riqualificazione CCN; Osservatorio regionale del commercio in collaborazione con la Regione.</p> <p>Turismo: proposta dei programmi turistici di promozione locale (PTPL) e attività amministrative; proposte qualificazione impianti sciistici; proposte in materia di porti; raccolta dati ricettività, attrezzature e servizi; riconoscimento della qualifica di Ufficio di Informazione e Accoglienza e vigilanza; professioni turistiche di accompagnamento e tenuta degli elenchi.</p>	<p>Incentivi per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse forestali (riferimento territoriale montano).</p> <p>Funzioni in materia di vincolo idrogeologico.</p> <p>Funzioni concernenti la tutela dei castagneti e il controllo delle fabbriche per la produzione del tannino dal legno di castagno.</p> <p>Funzioni di spegnimento degli incendi boschivi, con l'avvalimento dell'Agazia regionale.</p> <p>Funzioni di rilascio del parere per l'abbattimento delle alberature stradali.</p> <p>Funzioni porti cat. II classe III.</p> <p>Turismo: vigilanza, controllo e sanzioni sulle agenzie di viaggio; affidamento agli Uffici di informazione e accoglienza del servizio di prenotazione turistica in ingresso.</p> <p>Cultura, sport, giovani: attività di istruttoria, gestione e controllo (convenzione).</p>	<p>Attribuzione funzioni amministrative in coerenza col ruolo istituzionale di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) indirizzo, pianificazione e controllo della Regione;</li> <li>2) governo delle aree vaste delle Province e C.M. Bologna;</li> <li>3) governo di prossimità dei Comuni e Unioni.</li> </ol> <p>Modello delle Agenzie:</p> <p>a) Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia.</p> <p>b) Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile.</p> <p>Ruolo delle Province: nel Comitato inter-istituzionale di indirizzo e coordinamento delle attività dell'Agazia. Nella Conferenza agricola.</p> <p>Nel Comitato di consultazione in materia di Protezione fauna selvatica.</p> <p>Su iniziativa delle Province, le funzioni loro attribuite e confermate possono essere esercitate in forma associata e in ambiti territoriali di area vasta adeguati.</p>



	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Emilia- Romagna</b>	<p>Funzioni amministrative di porti e aeroporti: programmazione e gestione degli aeroporti, interporti e intermodalità di interesse regionale e locale; intesa con lo Stato per interventi negli aeroporti, interporti e intermodalità di rilievo nazionale ed internazionale.</p> <p>Funzioni di pianificazione e programmazione nel PRIT e funzioni amministrative di trasporto marittimo e fluviale: piano regolatore porti cat. II, classi I e II; b) navigazione interna corsi d'acqua navigabili; gestione idroviva ferrarese; gestione demanio navigazione interna; polizia di navigazione di competenza regionale; ispettorato di porto; programmazione e pianificazione interventi infrastrutturazione nei porti. Agricoltura. Caccia e pesca. Funzioni in materia sociale e educativa.</p> <p>Forestazione, aree protette, tutela e conservazione della biodiversità sono attribuite agli Enti gestori dei Parchi.</p>	<p>Istruzione e formazione professionale: attività di controllo; programmazione rete scolastica e dell'offerta formativa; programmazione e gestione dell'edilizia scolastica; programmazione e gestione degli interventi diritto allo studio.</p> <p>Cultura, sport, giovani: attività di istruttoria, gestione e controllo, previa convenzione.</p> <p>Sanità pubblica: programmazione fabbisogni e localizzazione impianti di cremazione; controllo popolazione canina e felina; finanziamenti ai Comuni per ristrutturazioni canili; organizzazione e gestione corsi per il benessere animale.</p>		<p>Comuni</p> <p>La Regione valorizza la funzione delle Province e C.M. per l'esercizio efficace delle funzioni fondamentali dei Comuni. Le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali.</p> <p>Le funzioni in materia di turismo possono essere esercitate nelle aree vaste a finalità turistica.</p> <p>La Regione incentiva prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono minimo 5.000 ab. e quelle che includono almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Altre premialità sono previste.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Toscana</b>	<p>Funzioni in materia di: Agricoltura. Caccia e pesca nel mare e nelle acque interne. Orientamento e formazione professionale, compresa la formazione degli operatori turistici. Ambiente: rifiuti e bonifica dei siti inquinati; difesa del suolo, difesa della costa e degli abitati costieri e gestione del demanio idrico; tutela della qualità dell'aria; inquinamento acustico; tutela delle acque dall'inquinamento; autorizzazione integrata ambientale (AIA) e autorizzazione unica ambientale (AUA); valutazione di impatto ambientale (VIA); parchi e aree protette. Energia, compreso il controllo sugli impianti termici. Osservatorio sociale. Progettazione e costruzione strade regionali. Autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative.</p> <p>TPL esercitato mediante ufficio unico (artt. 83 ss. l.r. 65/2010).</p>	<p>Funzioni che non sono oggetto di riordino con la legge regionale (es. beni culturali, protezione civile, sviluppo economico).</p>	<p>COMUNI CAPO-LUOGO (che le esercitano su tutto il territorio provinciale): turismo, compresa la raccolta dei dati statistici ed esclusa la formazione professionale degli operatori turistici. Albi regionali del terzo settore.</p> <p>UNIONI (che le esercitano su tutto il territorio provinciale): forestazione.</p> <p>Comune capoluogo e Unione possono comunque affidare le rispettive funzioni ai Comuni degli ambiti di dimensione territoriale adeguata, previa convenzione.</p>	<p>Esercizio delle funzioni da parte della Regione mediante Uffici territoriali regionali.</p> <p>Comuni Valorizzazione di Unioni e fusioni tra Comuni, ridefinendo gli ambiti di dimensione territoriale adeguata rendendoli conformi alle zone distretto.</p> <p>Esercizio delle funzioni regionali garantendo la partecipazione dei Sindaci dei Comuni appartenenti alla zona distretto o agli ambiti di dimensione territoriale adeguata, anche in forma aggregata di area territoriale subprovinciale, provinciale o interprovinciale.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Liguria</b>	<p>Funzioni in materia di: difesa del suolo. Turismo. Formazione professionale. Caccia e pesca. Cultura (dove richiesta gestione unitaria). Sport (dove richiesta gestione unitaria). Spettacolo (dove richiesta gestione unitaria).</p>	<p>Funzioni che non sono oggetto di riordino con legge regionale.</p> <p>Tutela e valorizzazione ambientale per gli aspetti di competenza (nel rispetto del d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. n. 155/2010).</p> <p>Funzioni di autorizzazione all'attività di NCC.</p> <p>Assistenza tecnica ai Comuni in materia di servizio idrico integrato e smaltimento dei rifiuti.</p> <p>Viabilità; autorizzazione all'espletamento di gare con veicoli a motore, gare atletiche, ciclistiche, gare con animali; autorizzazione a circolazione in condizioni di eccezionalità.</p> <p>Assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni.</p> <p>Istruzione secondaria secondo ciclo, nel rispetto del piano regionale della rete scolastica e formativa: dimensionamento ISA, istituzione, trasferimento e soppressione di scuole, corsi, indirizzi; piani provinciali; supporto alunni disabili; opportunità apprendimento adulti.</p>	<p>Difesa del suolo: manutenzione lungo i corsi d'acqua del Comune e dove condizione di rischio per la pubblica incolumità (dove più Comuni esercizio in forma associata); progettazione, esecuzione e gestione opere non rientranti nelle competenze regionali; manutenzione e collaudo opere bonifica montana.</p> <p>Turismo: promozione prodotti tipici e del territorio; manifestazioni turistiche; gestione anche in partecipazione degli uffici IAT.</p> <p>Cultura (dove servizi di interesse locale).</p> <p>Sport (dove servizi di interesse locale).</p> <p>Spettacolo (dove servizi di interesse locale).</p>	<p>Il riordino di centri per l'impiego e polizia provinciale è sospeso.</p> <p>Nel ruolo di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni le Province acquisiscono il ruolo di articolazioni funzionali della SUAR.</p> <p>Modello delle agenzie regionali con l'Autorità di bacino regionale e per la formazione professionale (ARSEL) che assume ruolo di organismo intermedio.</p> <p>I Comuni esercitano le funzioni attribuite di norma in forma associata e tramite convenzioni con le Province.</p>
<b>Calabria</b>	<p>La Regione riassume le funzioni già trasferite alle Province ma esercita le seguenti: agricoltura. Caccia e pesca. Formazione professionale.</p>	<p>Continuano ad essere svolte presso le Province tutte le altre funzioni, sebbene riprese dalla Regione. Specifiche funzioni tra queste possono comunque essere esercitate dalla Regione previa convenzione.</p>		<p>Il riordino di centri per l'impiego e polizia provinciale è sospeso.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Campania</b>	<p>Funzioni in materia di: Agricoltura. Caccia e pesca. Assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità, altri servizi sociali. Industria, commercio e artigianato. Sport e tempo libero. Turismo. Valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali. Servizi inerenti all'istruzione e alle politiche giovanili.</p>	<p>Le funzioni non oggetto di riordino sono esercitate dalle Province. Inoltre: Attività e servizi in materia di biblioteche, musei e pinacoteche. Forestazione. Protezione civile.</p>	<p>Possibilità di conferire o delegare funzioni e compiti attinenti allo sviluppo economico, in particolare turismo e politiche sociali.</p>	<p>È sospeso il riordino del mercato del lavoro e della formazione professionale. La Regione adotta forme di avvalimento e deleghe mediante intese o convenzioni con Comuni, anche in forma associata, e Province per conferire funzioni. In particolare per agricoltura e caccia e pesca.</p>
<b>Puglia</b>	<p>Funzioni in materia di: Lavoro. Formazione professionale (anche mediante avvalimento delle Province). Turismo (anche mediante avvalimento delle Province). Funzioni di vigilanza connesse con le funzioni non riallocate nelle Province e con quelle comunali. Valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche (anche mediante avvalimento delle Province). Controllo e vigilanza ambientale e rurale. Trasporto e assistenza alunni disabili scuole medie superiori.</p>	<p>Si intende confermato in favore delle Province il conferimento di competenze, funzioni o deleghe non abrogato con le leggi regionali di riordino (es. caccia e pesca, forestazione).</p>	<p>Servizi sociali (ad esclusione dell'assistenza alunni disabili scuole superiori). Sport. Politiche giovanili. Attività culturali. Agricoltura. Attività produttive. Protezione civile. Difesa del suolo e delle coste.</p>	<p>Modello delle Agenzie regionali per ambiente, energia, sicurezza del territorio. Alle Province spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di "media prossimità". La Regione favorisce l'esercizio da parte delle Province delle funzioni di predisposizione documenti di gara, stazione appaltante, monitoraggio contratti servizio e organizzazione di concorsi per i Comuni, nonché altre funzioni richieste dai Comuni. Incentivazione delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta. Attribuzione di funzioni non fondamentali a Province, Comuni e loro associazioni, previa intesa interistituzionale in Osservatorio regionale e a seguito di convenzione. Il riordino delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro è sospeso.</p>