

La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione (*)

Stefano Civitarese Matteucci

Abstract

Il presente lavoro mira a fornire i lineamenti essenziali della posizione della Provincia nell'ordinamento italiano, soprattutto per verificare se e quale garanzia essa trovi nella Costituzione. Dopo avere analizzato l'evoluzione della Provincia nell'ordinamento pre-repubblicano dello Stato italiano e la soluzione accolta nella Costituzione, si discute la posizione costituzionale della Provincia con riferimento sia alla necessità della sua esistenza e conformazione, sia al tipo di autonomia che le è eventualmente garantita anche in comparazione con gli altri enti locali. Questa analisi consente di affrontare in termini meno contingenti la discussione sull'abolizione delle Province come misura di contenimento della spesa pubblica. La semplice abrogazione delle Province, infatti, non risolve il problema di come garantire un efficiente ed efficace governo delle cosiddette funzioni di "area vasta". L'analisi della legislazione mostra che molte delle funzioni trasferite dal centro in periferia sono proprio quelle di "area vasta" e paradossalmente le Province, malgrado la loro cattiva reputazione, sono state destinatarie di molti e significativi nuovi compiti amministrativi.

1. Premessa

Secondo l'art. 3 del testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (TUEL) (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) "la Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo". È questa posizione mediana, unita alla difficoltà di rinvenire sul piano sociale e politico una "comunità" provinciale, che

(*) Il presente scritto è la rielaborazione aggiornata di una indagine svolta nell'ambito di una ricerca sui governi locali presso l'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Barcellona diretta dai professori Tomas Font Llovet e Alfredo Galán Galán.

hanno fatto della Provincia un ente da sempre “in discussione”, a più riprese oggetto di proposte di abolizione che negli ultimi anni hanno fatto presa anche su una parte consistente dell’opinione pubblica soprattutto all’insegna della lotta allo spreco di risorse pubbliche.

Il dibattito politico e istituzionale, dal canto suo, non brilla per chiarezza e coerenza. A improvvise accelerazioni, basate in genere su petizioni di principio, che riaccendono per qualche tempo i riflettori sul tema, seguono periodi di stasi, in cui le Province tornano nell’ombra. E alla successiva occasione tutto sembra ripartire da capo. Il più recente tentativo riformatore, nell’estate 2011, sembra tuttavia sorretto da maggiore convinzione, costituendo una delle azioni “strutturali” all’interno di un pacchetto di misure di risposta alla grave crisi finanziaria che ha investito l’Italia, mettendone a repentaglio la tenuta dei conti pubblici.

Il tentativo cui si allude è a sua volta composto di due diversi atti, con contenuti e forma tra loro piuttosto differenti. Il primo è un decreto legge che mira(va) a sopprimere gli enti provinciali al di sotto di una certa soglia demografica e di superficie. Il secondo è una proposta di legge costituzionale – approvata dal governo “in sostituzione” delle disposizioni contenute nel suddetto decreto legge – che apparentemente punta alla eliminazione delle Province ma che in realtà mira ad affidare alle Regioni la loro disciplina e a farne in qualche modo enti di natura associativa tra Comuni.

Le ragioni – di cui si dirà a suo luogo – del passaggio, in pochi giorni, dalla prima alla seconda soluzione forniscono un buon esempio dei problemi giuridici e istituzionali che si agitano ormai da decenni intorno alle sorti delle Province senza che si riesca a intravedere un progetto condiviso tra le varie forze politiche – come pure all’interno di ciascuno schieramento – sull’assetto del governo locale della “nuova Italia federale”.

Proprio allo scopo di fornire un contributo meno contingente alla discussione, il presente lavoro fornisce i lineamenti essenziali della posizione della Provincia nell’ordinamento italiano, soprattutto per verificare se e quale garanzia essa trovi nella Costituzione. Dopo avere, quindi, esposto brevemente, nel par. 2, l’evoluzione della Provincia nell’ordinamento pre-repubblicano dello Stato italiano, e nel par.

3 la soluzione accolta nella Costituzione, si passa, nei parr. 4, 5 e 6 ad analizzare, rispettivamente, la posizione costituzionale della Provincia, con riferimento alla necessità della sua esistenza e conformazione, e il tipo di autonomia che le è eventualmente garantita anche in comparazione con gli altri enti locali sia sul piano dell'esercizio delle funzioni sia su quello delle potestà normative. Nel par. 7, infine, ci si sofferma sulle proposte che mirano all'abolizione delle Province o a un loro ridimensionamento.

2. *Nascita ed evoluzione delle Province*

La nascita delle Province in Italia viene fatta risalire all'editto del Re del Piemonte Carlo Alberto, del 27 novembre 1847, n. 659, esteso provvisoriamente al territorio degli altri Stati italiani, all'indomani dell'unificazione del Regno, fino alla compiuta disciplina con legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, che stabilì un nuovo ordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale ed individuò nuove circoscrizioni amministrative¹.

Il Regno venne diviso così in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni. Le prime elezioni amministrative provinciali si svolsero nel 1861².

Si trattava, peraltro, di un sistema fortemente accentrato, con una potente amministrazione statale incarnata su base provinciale dalle prefetture. D'altronde, l'architettura istituzionale del Regno Sabauda, ed anche degli altri Stati italiani preunitari, era stata fortemente influenzata dalle costituzioni della Francia rivoluzionaria e quindi dal modello prefettizio³.

(1) Per una sintesi delle vicende relative all'istituzione ed evoluzione dell'amministrazione provinciale dal Regno d'Italia sotto il dominio francese (1805) alle leggi sull'unificazione del 1865 v. F. FABBRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2008.

(2) All'istituzione del Regno d'Italia le Province erano 59, destinate però ad aumentare rapidamente negli anni successivi. Alla nascita della Repubblica esse erano 91. Attualmente sono 110.

(3) In tema v. L. VANDELLI, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, 1990. La fonte di questo modello viene

Diffusa è l'opinione che le Province, a differenza dei Comuni – sorti come comunità politiche indipendenti in età medievale –, furono una creazione legislativa, un progetto a tavolino per dare vita a un organismo intermedio tra lo Stato e il Comune che avrebbe dovuto funzionare in parte come ente autarchico⁴ e in parte come organo decentrato statale⁵. In Italia, come osservava Massimo Severo Giannini verso la fine degli anni sessanta del secolo scorso, questo ente non ha radici storiche nelle comunità territoriali, come ad esempio le hanno le contee in Inghilterra e negli Stati Uniti⁶. Sempre Giannini notava come, secondo il giudizio degli stessi contemporanei, il disegno della legge del 1865 faceva della Provincia un tipo di ente di ambigua definizione⁷.

Da un lato, infatti, essa si presentava come un organo dello Stato munito di personalità giuridica. Militavano a favore di questa idea sia il fatto che il suo legale rappresentante fosse il prefetto, il rappresentante del governo centrale in sede locale, il quale presiedeva la deputazione provinciale, organo burocratico di governo della Provincia; sia il fatto che i compiti fondamentali della Provincia riguardavano il controllo su tutti gli enti infraprovinciali (Comuni ed istituzioni di beneficenza).

generalmente rinvenuta nella legge del 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800) che stabiliva che in ciascun Dipartimento era posto un prefetto, un Consiglio generale dipartimentale e un Consiglio di prefettura.

(4) Sulla discussa nozione di autarchia v. di recente G. GARDINI, *Il regime del Comune italiano tra autarchia e differenziazione nell'opera di Umberto Borsi*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2007, p. 189 ss.

(5) Questi rilievi richiamano molto da vicino quelli che anche in Francia venivano sollevati sul carattere "artificiale" dei *Départements* (v. P. FONCIN, *Le pays de France. Projet de Federalisme administratif*, Paris, 1898, p. 22 s.; J.W. GARNER, *Administrative Reform in France*, in *The American Political Science Review*, vol. 13, n. 1, feb. 1919, p. 32 s.

(6) M.S. GIANNINI, *La Provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle Province*, LXII, n. 2, p. 450. In età comunale (secoli XIII e XIV) si registra in alcune aree l'esistenza di comunità territoriali più ampie, in particolare il c.d. contado, costituito da una rete di Comuni di minore importanza che si aggregava intorno al Comune maggiore. Questo precedente storico, come si vedrà più avanti, pur non avendo molto a che fare con le moderne Province, verrà utilizzato in sede di Assemblea costituente per difendere la scelta di mantenere in vita le Province.

(7) *Op. ult. cit.*, p. 450 s.

Dall'altro lato, la Provincia aveva, però, un organo elettivo, il consiglio provinciale, con un proprio presidente e quindi era anche in qualche modo espressione della collettività insediata⁸.

La spiegazione di questo carattere anfibologico sta probabilmente nella circostanza che la Provincia fosse in effetti un "ente di copertura"⁹, ossia un modo per fornire una certa maggiore legittimazione alla cospicua assegnazione (accompagnata dal trasferimento di oneri finanziari a carico delle collettività locali) di compiti e servizi statali in periferia senza perderne il diretto controllo. La stessa configurazione dei territori provinciali non si basò su criteri geografici, demografici, storici, e così via, ma piuttosto sulla individuazione di una città come conveniente sede degli uffici statali attorno a cui successivamente aggregare altre città minori. Sicché la Provincia che prende vita nel secolo XIX è sì ente locale, ma espressione al tempo stesso di accentramento statale, secondo un disegno di matrice napoleonica che rinviene in questo ente uno strumento idoneo a contemperare le rivendicazioni autonomistiche con la centralità e la sovranità dello Stato. Secondo Giannini "non vi è un solo caso in cui la creazione di una Provincia sia stata collegata al fatto che vi si ravvisava l'esistenza di un gruppo unitario locale. [...] Tuttavia, per una di quelle ultronee vicende della storia, è pur vero che le Province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali"¹⁰.

Sotto questo profilo le cosiddette riforme crispine¹¹ del 1888-89¹² co-

(8) Questo d'altronde è nient'altro che il modello francese, nel quale il prefetto costituiva l'organo esecutivo del dipartimento. Questo modello è rimasto invariato in Francia sino al 1985, quando il presidente del Consiglio generale del Dipartimento ha preso il posto del prefetto. Come si vedrà, invece, in Italia questo stesso passaggio era già avvenuto con le riforme crispine negli anni ottanta del secolo XIX.

(9) Anche questa espressione è usata da M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 452.

(10) M.S. GIANNINI, *I principali problemi della riforma*, in *Atti del convegno su: la riforma della legge comunale e provinciale*, Roma, 1970, ora in *Scritti*, vol. VI, Milano, 2005, p. 175.

(11) Da Francesco Crispi che fu Presidente del Consiglio dei ministri, salvo una breve interruzione, tra il 1887 ed il 1896.

(12) Legge 30 dicembre 1888, n. 5865 confluita poi nel testo unico 10 febbraio 1889, n. 5921.

stituirono una svolta, poiché il prefetto venne estromesso dall'amministrazione diretta della Provincia e la carica di presidente della Deputazione provinciale divenne elettiva, accentuandosi in tal modo il carattere di autogoverno dell'ente. È in questi anni che si compie quell'assimilazione tra Comuni e Province che diverrà un elemento costante del sistema italiano sino ai nostri giorni. Ed è sempre a seguito di queste riforme che comincia a farsi strada l'idea che la Provincia, come il Comune, sia un ente a finalità generali¹³.

Il regime fascista stravolse nuovamente l'assetto dell'amministrazione decentrata, con la legge 27 dicembre 1928, n. 2962 abolendo il principio elettivo a favore della reintroduzione della nomina regia per gli organi provinciali di vertice: la figura del preside (assistito dai rettori, di nomina governativa per quattro anni), sostituì consiglio, deputazione e presidente della deputazione. Analoga sorte, d'altronde subirono i Comuni con l'introduzione del sistema podestarile, vale a dire la sostituzione di sindaco e consiglio (e giunta), con un organo monocratico, il podestà, nominato con decreto reale per cinque anni rinnovabili.

3. Province ed enti locali nella Costituzione repubblicana

Con l'avvento della Costituzione Repubblicana nel 1948 il quadro giuridico di riferimento mutò profondamente in senso autonomista, perlomeno sulla carta. Sebbene vi siano letture non concordanti circa le reali intenzioni delle forze politiche presenti nell'Assemblea costituente, è un fatto che l'art. 5 della Costituzione, posto tra i principi fondamentali, "riconosce e promuove le autonomie locali" e "adegua

(13) L'enunciato legislativo riportato in apertura di questo scritto secondo cui la Provincia rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo, mostra come il legislatore abbia accolto l'idea della Provincia come ente a finalità generali. Secondo Giannini questa definizione non corrispondeva, però, alla realtà delle cose, ossia alle funzioni effettivamente svolte dalle Province. A suo avviso per fare delle Province enti a finalità generali, sarebbe stato necessario riorganizzare "tutto il sistema provinciale facendo sì che le Province corrispondano a delle autentiche collettività locali" (*La Provincia nell'ordinamento regionale*, cit., p. 461). Al riconoscimento (nella legge 142/1990 ed ancor più nella legge 265/1999) del ruolo di ente a fini generali della Provincia non ha corrisposto, tuttavia, nessuna riorganizzazione del sistema nel senso auspicato da Giannini.

i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

Fu, tuttavia, la stessa spinta verso uno Stato delle autonomie, con la introduzione delle Regioni, a porre il problema, sin dagli albori della Repubblica, dell'opportunità di mantenere o meno in vita le Province, anche perché inizialmente gli enti regionali non erano affatto stati concepiti come soggetti realmente in concorrenza con lo Stato centrale, ma piuttosto come enti locali di grandi dimensioni. Il progetto elaborato in seno alla Commissione dei 75 prevedeva una disposizione del seguente tenore: “La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni [...] Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale”. La Provincia, in questo modo, sarebbe rimasta soltanto come circoscrizione territoriale per l'azione in periferia delle amministrazioni statali e regionali. Del resto, a partire dalla ricordata assimilazione del modello napoleonico del prefetto come rappresentante locale del potere esecutivo, la Provincia è sempre stata l'ambito di riferimento degli uffici governativi sul territorio¹⁴. E come si è prima accennato, è su questo tronco che si decise di innestare, quasi a tavolino, la Provincia come ente autarchico.

Quando tuttavia la suddetta proposta fu discussa in sessione plenaria emersero molte voci contrarie all'accantonamento delle Province come enti locali. Gli argomenti utilizzati a questo fine furono essenzialmente tre.

(14) L'art. 129 della Costituzione – secondo cui 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” – è stato abrogato, come noto, dalla legge cost. 3/2001. Non vi è pertanto una disposizione costituzionale che individui nella Provincia una necessaria circoscrizione di decentramento statale. Sino al 2005, anno in cui sono state istituite le ultime tre Province italiane, la regola è stata comunque quella di individuare in ogni capoluogo di Provincia una sede di Prefettura-Ufficio territoriale del governo, sebbene l'art. 21, comma 2, lett. *f*), del TUEL preveda che “l'istituzione di nuove Province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici” e questo enunciato fosse già contenuto nell'art. 16, comma 2, lett. *f*), della legge 142/1990. Sinora soltanto le quattro nuove Province sarde istituite nel 2001 sono prive di Prefettura.

Due di carattere positivo: il presunto ruolo storico dei contadi come presidi di autogoverno locale specialmente ove (nell'Italia meridionale) era mancata l'esperienza dei Comuni, e la capacità dimostrata nel periodo pre-repubblicano dalle amministrazioni provinciali di svolgere vari e numerosi compiti di amministrazione attiva in presenza di una miriade di Comuni di dimensioni piccole e piccolissime¹⁵.

Il terzo, di carattere negativo e indiretto, consistente nella critica alle Regioni in quanto, esse sì, istituzioni estranee alla tradizione italiana e del tutto artificiali.

Da questa discussione alla fine scaturì un compromesso favorito dalla preoccupazione dei "regionalisti" di non vedere messa in discussione la creazione del nuovo livello di governo regionale. Al mantenimento delle Province come enti locali fece da *pendant* l'accentuazione del ruolo legislativo, in concorrenza con lo Stato, e di programmazione delle Regioni, così da giustificare l'esistenza di entrambe le istituzioni territoriali. A questo riguardo si prefigurò un modello – in realtà rimasto largamente inattuato – secondo cui la Regione avrebbe dovuto esercitare "normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici" (art. 118, comma 3, Cost. nel testo previgente).

Va posto l'accento sul fatto che, nonostante il dibattito nell'Assemblea costituente riguardasse la coesistenza tra Regione e Provincia, quest'ultima finì per essere assimilata sotto ogni profilo al Comune, anche in questo caso secondo quella ricordata tradizione risalente alla legislazione ottocentesca sugli enti locali. Le poche disposizioni costituzionali relative agli enti locali si riferivano e continuano a riferirsi sempre congiuntamente a Province e Comuni. In particolare, l'art. 128, oggi abrogato, diceva che "le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". E attualmente il testo dell'art. 114, comma 2 si limita a enunciare che i "Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti,

(15) I cosiddetti piccoli Comuni – vengono convenzionalmente considerati tali quelli con popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti – sono 5.708 (fonte ISTAT 2008) e rappresentano ben il 70% degli 8.100 Comuni italiani.

poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”¹⁶. Diversamente da quanto si potrebbe credere confrontando i due enunciati appena menzionati, non si può, peraltro, sostenere che oggi Comuni e Province godano di autonomia politica e normativa nell’ambito dei limiti fissati dalla (sola) Costituzione al pari delle Regioni. In realtà, l’art. 117, comma 2, lett. *p*), attribuendo, come noto, alla competenza legislativa esclusiva del Parlamento nazionale la materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, ha in sostanza recuperato quanto prevedeva il suddetto art. 128, confermando la perdurante legittimità costituzionale di gran parte della legge fondamentale sull’ordinamento delle autonomie locali promulgata nel 1990¹⁷, con la tradizionale disciplina giuridica unitaria di Comuni e Province, che fa sì che dal punto di vista dell’organizzazione e del funzionamento non esistono differenze giuridiche sostanziali tra i due enti.

4. La necessaria presenza di un livello di governo provinciale nella Costituzione

Dal fatto che la Provincia è menzionata nell’art. 114 Cost. tra gli enti che costituiscono la Repubblica, si fa derivare la necessità dell’esistenza di un livello di governo locale chiamato Provincia, ossia che abbia *proprio* questo nome e non altri¹⁸.

(16) I soli elementi di differenziazione tra Province e Comuni si rinvergono, nella Costituzione, da una parte, nella diversa declinazione del principio di sussidiarietà relativamente alla assegnazione delle funzioni e compiti amministrativi, poiché secondo l’art. 118, comma 1, Cost. le funzioni amministrative sono in linea di principio attribuite ai Comuni, e alle Province solo come primo livello sussidiario in caso di inadeguatezza dei Comuni; dall’altra parte, nei procedimenti per la revisione territoriale degli enti locali, in quanto per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province occorre una legge del Parlamento nazionale, laddove per l’istituzione di nuovi Comuni o modifica del loro territorio occorre una legge regionale.

(17) *Contra* F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali nel nuovo Titolo V Cost.*, in *Le Regioni*, 2002, p. 409.

(18) In altri ordinamenti a noi prossimi assume rilievo la stessa questione della denominazione dell’ente intermedio ai fini dell’affermazione di una più ampia autonomia dei governi regionali. Ad esempio in Spagna il governo della *Comunidad Autónoma* della Cataluña il 2 febbraio 2009 ha approvato un progetto di legge che mira a sop-

A questo riguardo occorre però precisare, in base alle disposizioni costituzionali, in primo luogo, sino a che punto possa spingersi la regola della ineluttabilità di un governo locale di livello provinciale, vale a dire cosa questo possa concretamente significare; e in secondo luogo di cosa precisamente si predica la necessità, vale a dire se questo livello di governo deve anche essere conformato secondo certe caratteristiche indisponibili per il legislatore ordinario.

Sul primo punto rileva la disposizione contenuta nell'art. 133 della Costituzione, dove si stabilisce la procedura per la modificazione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province *nell'ambito* di una regione¹⁹. Questa consiste nella promozione di una legge della Repubblica su iniziativa dei Comuni e sentita la Regione interessata²⁰. Non è prevista, invece, l'ipotesi della soppressione di una Provincia, evento questo che, in base alla lettera della disposizione, potrebbe quindi astrattamente verificarsi soltanto quando il mutamento di circoscrizione consistesse nell'accorpamento tra due o più Province esistenti. Da ciò si potrebbe arguire che anche nell'ipotesi-limite di una proposta di accorpamento che prefiguri una sola circoscrizione provinciale, coincidente con l'intera Regione, a questa dovrebbe ugualmente corrispondere un'amministrazione provinciale, avente ovviamente la stessa estensione di quella regionale. Tuttavia, se può ritenersi quest'ultima un'ipotesi praticabile²¹, non è scontato che essa sia anche necessaria, ossia che possa desumersi dalla Costituzione che in ciascuna Regione debba esistere almeno una amministrazione provinciale. Mentre, infatti, non vi è nessun caso di coincidenza tra circoscrizione dell'amministrazione provinciale e Regione, vi è il caso di una Regione, la Valle d'Aosta, in cui l'amministrazione provinciale non esiste²².

primere le Province (*diputaciones*), previste nella Costituzione, per sostituirle con un nuovo tipo di enti locali, previsti nello Statuto regionale, chiamati *veguerías*.

(19) Da ciò deriva, evidentemente, che la Provincia è un ente necessariamente infra-regionale.

(20) Prevedendosi soltanto un parere della Regione si suppone che la legge debba essere quella del Parlamento, e finora sempre così è stato per le Regioni ordinarie.

(21) Si pensi a Regioni come il Molise o la Basilicata.

(22) Sebbene questo derivi non da una legge ordinaria ma dallo Statuto della Regione Valle d'Aosta e quindi da una fonte di rango costituzionale.

Allora, a proposito della garanzia costituzionale dell'esistenza di un livello di governo provinciale, si potrebbe dire quanto segue. Che la Costituzione considera ipotesi normale che la Provincia, e nessun altro ente, costituisca il livello di governo intermedio tra la Regione e i Comuni (del resto concretamente nel 1948 i costituenti si sono limitati a "fotografare" l'assetto esistente del governo locale aggiungendo le Regioni), ma che non possa escludersi che in certe Regioni se ne potrebbe fare a meno. In altre parole, pur non prevedendo l'art. 133 l'ipotesi esplicita della soppressione, ragionando in astratto, una legge del Parlamento – nel rispetto dei medesimi vincoli procedurali ivi previsti – potrebbe stabilire di sopprimere una o più Province e al limite tutte quelle esistenti in una Regione²³. È d'altronde ovvio che, se la Costituzione ha in qualche modo "riconosciuto" le Province (e i Comuni) così come esistenti al momento della sua entrata in vigore, non ne ha certo "costituzionalizzato" numero e consistenza, rimettendo invece alla legislazione ordinaria la possibilità di mutamenti e innovazioni. Quello che sembra costituire, però, il vero elemento di garanzia costituzionale delle Province, così come esse sono attualmente conformate, è il requisito procedurale dell'iniziativa comunale. La legge della Repubblica che dispone la modificazione delle circoscrizioni provinciali è, vale a dire, una "legge rinforzata", prevedendo la Costituzione che l'iniziativa sia riservata ai Comuni²⁴. Si tratta evidentemente di una condizione di ampio favore per le comunità locali, su cui forse non si rifletté a sufficienza in sede costituente. Essa

(23) Suggestiva, sebbene scolastica, è altresì l'ipotesi di una Regione in cui vi fossero porzioni del territorio non rientranti in alcuna Provincia. È possibile, vale a dire, sopprimere una Provincia senza accorpate il relativo territorio a quello di un'altra Provincia? Se si risponde di no a questa domanda, si sostiene implicitamente che è ammesso soltanto il mutamento delle circoscrizioni esistenti, o mediante accorpamenti o mediante scorporo da una o più Province per crearne di nuove, ma giammai la mera soppressione. Ulteriormente implicata da questa tesi è l'idea (probabilmente coincidente con il senso comune) che il territorio della Repubblica è necessariamente suddiviso in Regioni, Province e Comuni, nel senso che non potrebbe mai darsi il caso che un qualsiasi punto del territorio dello Stato non sia compreso in una ed una soltanto circoscrizione corrispondente ad un livello di governo rispettivamente comunale, provinciale e regionale.

(24) V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1968, p. 964.

comporta, infatti, alla lettera, che qualunque modifica all'assetto delle Province così come recepito al momento di entrata in vigore della Costituzione è possibile soltanto a seguito di un impulso dei Comuni. La disposizione costituzionale è integrata dall'art. 21 del TUEL, il quale indica alcuni requisiti procedurali e sostanziali per tale iniziativa. Tra questi mette conto ricordare quello relativo alla necessità che tale iniziativa consegua l'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata, che comunque rappresentino la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, mediante una deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. A rigore questi ulteriori requisiti non possono considerarsi coperti dalla riserva costituzionale, ma resta il fatto che la necessità costituzionale che il procedimento parta dal basso rende estremamente improbabile il caso della aggregazione tra Province – infatti mai avvenuto – e al contrario assai frequente quello della loro disaggregazione e moltiplicazione.

Rimane, d'altra parte, aperto il problema – postosi sin dagli anni sessanta del secolo scorso – della possibilità di interpretare in modo attenuato il requisito dell'iniziativa comunale, vale a dire di non considerarlo una riserva in senso tecnico. Vezio Crisafulli ricorda per esempio il caso della Provincia di Pordenone – menzionandolo però come prassi di mancato adeguamento alla Costituzione – istituita con legge 171/1968 su iniziativa della Regione Friuli-Venezia Giulia e non dei Comuni²⁵. Vero è che la legge 142/1990 (e oggi come detto il TUEL) ha poi specificato la struttura del procedimento di cui all'art. 133, comma 1, Cost., ma, rimanendo ai termini astratti della questione, si tratta di previsioni di rango legislativo e quindi non invocabili direttamente sul piano costituzionale.

Il punto, in altre parole, è se la legge di modifica delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove Province promulgata in assenza dell'iniziativa dei Comuni è costituzionalmente illegittima. Per rispondere negativamente al quesito occorre evidentemente adottare una

(25) *Op. loc. cit.*, nota 86. Qualche avvocato particolarmente intraprendente e un po' burlone potrebbe ancora oggi impugnare un provvedimento della Provincia di Pordenone sollevando la questione di costituzionalità della sua stessa esistenza.

qualche scelta interpretativa che porti a superare il testo dell'art. 133, comma 1, della Costituzione.

Il tema è tornato prepotentemente d'attualità con la prima versione della "manovra di Ferragosto" varata dal governo, poiché l'art. 15 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 – poi eliminato dalla legge di conversione – prevedeva la soppressione delle Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti e la cui superficie complessiva fosse inferiore a 3.000 chilometri quadrati. L'applicazione di questi parametri avrebbe portato all'eliminazione di circa trenta Province.

In modo un po' sbrigativo era inoltre previsto che "i Comuni del territorio della circoscrizione delle Province soppresse esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione al fine di essere aggregati ad un'altra Provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale". Come si vede l'interpretazione adeguatrice fornita dal governo-legislatore consisteva nel considerare l'iniziativa dei Comuni esclusivamente riferita alla richiesta di essere aggregati ad altra Provincia, fermo restando che la soppressione risultava già disposta dal decreto legge. Se ne ha conferma nell'ulteriore previsione (art. 15, comma 3) secondo cui in caso di mancata iniziativa dei Comuni "le funzioni esercitate dalle Province soppresse sono trasferite alle Regioni". È come se, pertanto, giocando sulla mancanza di riferimento nell'art. 133 al caso della soppressione, quest'ultima fosse stata concepita come una facoltà del legislatore statale distinta dalla revisione-istituzione e quindi priva di copertura costituzionale. Non sembra occorra dilungarsi sull'estrema labilità di questa scelta interpretativa (l'unica del resto che avrebbe consentito di ritenere costituzionalmente legittimo il suddetto art. 15). I dubbi di tenuta costituzionale di questa operazione costituiscono il motivo, probabilmente non il solo, che ha rapidamente indotto il governo a fare marcia indietro. Come si accennava all'inizio, infatti, il Consiglio dei ministri, in luogo delle misure legislative ora ricordate, ha deliberato una proposta di revisione costituzionale che però dal punto di vista della *policy* è sensibilmente diversa da quella di cui all'art. 15 cit. Di tale proposta si parlerà più avanti onde meglio inquadrarla nel più ampio dibattito sulla revisione costituzionale della disciplina della Province.

5. I “contenuti minimi” della disciplina costituzionale dell’organizzazione provinciale

Passando al secondo punto, ci si domanda se nella Costituzione vi sia un modello organizzativo necessario di Provincia o meglio se vi siano delle caratteristiche minime dell’ente su cui la legge non potrebbe intervenire. In particolare, il punto riguarda il carattere elettivo degli organi di governo (almeno del consiglio provinciale) che connota le Province, come visto, sin dal 1889. Sarebbe ammissibile, in altre parole, una riforma dell’amministrazione provinciale che ne facesse per esempio un ente rappresentativo di secondo grado (con rappresentanti nominati cioè dai Comuni o dalle Regioni) o addirittura un soggetto privo di rappresentanza politica vera e propria e quindi ente “amministrativo” in senso stretto?

Su questo vi è da notare anzitutto come il dibattito non sia particolarmente sviluppato. Ciò dipende probabilmente dal fatto che, da un lato, le disposizioni costituzionali sono poche e piuttosto generiche, dall’altro lato, che l’assetto fondamentale di questi enti è talmente radicato nella tradizione da non ritenersi necessario ricercare lo scudo della Costituzione per conferire un fondamento legale più elevato a tale assetto. Un ulteriore elemento da mettere in luce è che nell’affrontare problemi di questo tipo gioca un ruolo non secondario la ricordata assimilazione tra Province e Comuni.

Gli enunciati costituzionali sono i medesimi per tutte e due i livelli di governo locale, ma nessuno probabilmente sarebbe disposto a sottoscrivere la tesi (nel silenzio sul punto della Costituzione) secondo cui una legge ordinaria possa trasformare i Comuni in soggetti non direttamente espressivi – mediante l’elezione diretta dei componenti degli organi – delle collettività territoriali. Non a caso in uno dei pochi scritti in cui si è provato ad argomentare nel senso della possibilità di ridisegnare con la legge ordinaria le “Province come enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei Comuni”²⁶, lo si è fatto rinvenendo una

(26) M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti “intermedi” o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36 del 2006, www.astrid-online.it/--le-trasf/Note-e-con/Renna_Area_vasta_15.9.06.pdf.

differente posizione costituzionale di queste (un diverso “rango”) rispetto a Regioni e Comuni, per i quali non viene, invece, posto in dubbio il carattere costituzionalmente necessitato di enti direttamente rappresentativi delle proprie comunità di riferimento. Nei confronti delle Regioni il raggio di azione è indubbiamente più ristretto, visto che le Province non hanno potestà legislativa²⁷, ma rispetto ai Comuni la differenza di rango viene fondata sul ruolo “assolutamente centrale” che l’art. 118, comma 1, Cost. riserverebbe ai Comuni, mentre l’equiordinazione *ex art.* 114 Cost. sarebbe soltanto un dato “formale”²⁸. Ma, come ben noto, l’art. 118, comma 1, Cost. si limita a stabilire che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Sembra, pertanto, eccessivo trarne le conseguenze appena riferite.

In realtà se una conseguenza pratica può trarsi dalla nuova formulazione dell’art. 114 Cost., questa sembra proprio il necessario carattere direttamente rappresentativo degli enti in esso elencati, stante il riconoscimento di autonomia legato all’essere titolari di “poteri propri” in quanto soggetti politici costituenti la Repubblica. Se così non è (e possono sempre avanzarsi altre interpretazioni di questi enunciati), allora non è non solo per le Province ma anche per i Comuni.

In conclusione sembra di potere dire che ciò di cui al momento la legge ordinaria non può disporre è l’assetto della Provincia come ente direttamente rappresentativo, in cui, quindi, almeno l’organo di indirizzo politico-amministrativo sia eletto a suffragio universale²⁹.

(27) Soltanto le Regioni, inoltre, hanno accesso alla Corte costituzionale, sia mediante ricorso diretto per far valere l’illegittimità costituzionale di leggi dello Stato che invadano la propria competenza legislativa sia per sollevare conflitto di attribuzioni.

(28) *Op. ult. cit.*

(29) Su questo aspetto vi è una proposta di legge costituzionale, n. 2761, presentata alla Camera dal deputato Vietti il 10 ottobre 2009, recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione e altre disposizioni per la trasformazione delle Province in organi amministrativi di secondo grado”, che tuttavia, a dispetto del titolo, mira anch’essa alla soppressione delle Province.

6. La garanzia costituzionale sul funzionamento e le funzioni delle Province

Posto quindi che per la Costituzione le Province debbano (quasi sempre) esservi e debbano essere enti direttamente rappresentativi di una collettività, resta da vedere quali altre garanzie questi enti eventualmente possiedano nei confronti degli altri livelli di governo.

Occorre ripartire dall'art. 114 Cost. secondo cui le Province, così come i Comuni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Si è già avvertito che questa formula non deve essere affatto presa alla lettera.

D) Cominciando dalle funzioni, l'esistenza di funzioni proprie è ribadita anche dall'art. 118, comma 2, Cost. secondo cui i "Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie" oltre che di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

In breve la Costituzione indica tre tipi di funzioni amministrative dal punto di vista della loro attribuzione agli enti locali:

- funzioni fondamentali (le deve individuare la legge statale);
- funzioni conferite (le devono individuare la legge statale o quelle regionali in base alla materia);
- funzioni proprie.

Queste ultime risultano, però, piuttosto misteriose: la Costituzione non dice né cosa sono né come potrebbero essere individuate.

Una possibilità è che queste funzioni proprie siano quelle che ciascun ente locale decide autonomamente di assumere in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva collettività di cui è esponenziale³⁰. Si tratterebbe, quindi, di attività di vario genere né oggetto di una competenza riservata e doverosa né di veri e propri poteri, mancando una norma di conferimento idonea a soddisfare il principio di legalità³¹.

(30) Nello stesso senso L. DE LUCIA, *Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2005, p. 54.

(31) Non si dubita, infatti, che le funzioni che richiedono l'esercizio di poteri autoritativi devono essere attribuite agli enti locali dalla legge. V. ad esempio G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 388.

Di fatto esiste un'area di azione degli enti locali non riferibile all'esercizio di una precisa competenza attribuita da leggi ma riconducibile a quella cura di interessi e promozione dello sviluppo delle comunità di cui parla il TUEL e in qualche modo correlata all'autonomia politica degli enti locali. Non sembra, però, che il fatto di chiamarle "funzioni proprie" previste dalla Costituzione abbia un significato giuridico di qualche tipo, poiché – non essendo tipizzate – non possono che essere identificate in via generica e residuale rispetto alle funzioni fondamentali e conferite.

Un'altra possibilità è che sia lo statuto, in quanto "legge fondamentale" dell'ente, a individuare queste "funzioni proprie"³². In questo caso lo statuto entrerebbe in concorrenza con le leggi statali e regionali, ma questo è difficilmente compatibile con la disposizione contenuta nell'art. 118, comma 2, Cost., secondo cui sono le leggi concernenti le diverse materie che conferiscono le funzioni amministrative. A ogni modo, né la prassi delle amministrazioni locali, né la giurisprudenza costituzionale, né la legislazione hanno investito gli statuti delle Province e dei Comuni di tale compito. Si vedrà tra breve quale sia lo spazio piuttosto esiguo che gli statuti occupano nel sistema delle fonti.

In fin dei conti sono le leggi statali e regionali che stabiliscono quali funzioni e compiti attribuire alle Province³³. Vero è che non possono farlo del tutto a piacimento, poiché incontrano il limite del criterio di sussidiarietà previsto dall'art. 118, comma 1, Cost. La garanzia costituzionale si risolve, peraltro, nel fatto che alle Province devono

(32) In questo senso L. DE LUCIA, *Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione*, cit., p. 67 ss., con una certa enfasi sulle scelte di "valori fondativi" dell'identità collettiva locale cui collegare l'individuazione di tali funzioni.

(33) Su questo punto netta è la posizione della Corte costituzionale, che afferma: "Quale che debba ritenersi il rapporto fra le 'funzioni fondamentali' degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le 'funzioni proprie' di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di 'esercizio unitario', a livello sovracomunale, delle funzioni medesime" (sentenza n. 43 del 20-27 gennaio 2004).

essere attribuite/conferite tutte le funzioni amministrative per le quali i Comuni non siano ritenuti adeguati, sempre che le Province siano, a loro volta, ritenute tali, poiché diversamente si “sale” alle Regioni e in ultimo alle amministrazioni statali. Come si vede, di là dall’enfasi con cui in genere si parla del principio di sussidiarietà, si tratta di previsioni piuttosto vaghe e che quindi lasciano ampi margini di discrezionalità al legislatore. Tant’è che di fatto le funzioni amministrative delle Province sono previste in testi legislativi anteriori all’introduzione nel nostro ordinamento dei criteri di sussidiarietà e adeguatezza per l’allocazione delle funzioni amministrative.

Secondo gli artt. 19 e 20 del TUEL alla Provincia spettano compiti di pianificazione e programmazione sia economica e sia territoriale di area vasta nonché di realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. In materia urbanistica, in particolare, la Provincia in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio. Questa funzione provinciale appare in particolare legata alla natura politica della Provincia, se si condivide il principio, non scritto, ma in qualche modo inerente alla disciplina della conformazione degli usi dei suoli, secondo cui i poteri di pianificazione del territorio devono essere attribuiti a soggetti democraticamente legittimati.

Alla Provincia sono inoltre attribuite numerose altre funzioni in materia di protezione e gestione dell’ambiente, beni culturali, viabilità e trasporti, servizi sanitari, istruzione secondaria di secondo grado e artistica e formazione professionale, compresa l’edilizia scolastica, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. A queste se ne aggiungono altre previste ad esempio nei decreti legislativi di attuazione della legge 59/1997. Possono essere ricordate per la loro importanza le funzioni connesse ai servizi per il lavoro e alle politiche per l’impiego³⁴.

(34) Il disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010, recante “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di

Vanno menzionate, infine, le funzioni amministrative conferite alle Province dalle Regioni, che evidentemente determinano un panorama differenziato in ciascun ordinamento regionale.

La tendenza nella legislazione negli anni recenti è stata, in definitiva, in direzione della valorizzazione e non del ridimensionamento del ruolo provinciale. Il governo provinciale si caratterizza per una serie di funzioni sia di programmazione e di pianificazione sia di gestione operativa in molti e rilevanti settori materiali.

Una conferma dell'accresciuto ruolo della Provincia proviene anche dalle analisi della finanza delle Province, che a partire dal 1997, per effetto dei trasferimenti di nuove funzioni, ha fatto registrare un aumento consistente delle risorse, e – dato molto significativo – una crescita delle entrate tributarie sul complesso delle entrate correnti con una netta diminuzione dei trasferimenti dallo Stato³⁵.

In definitiva, come sembra dimostrare anche l'evoluzione più recente delle proposte di riforma costituzionale, il tema delle funzioni proprie di un ente intermedio è difficilmente eludibile.

II) Veniamo ora al problema dell'eventuale autonomia normativa riconosciuta alle Province (anche qui il discorso è speculare per i Comuni). L'art. 114 parla di "statuti propri" secondo i principi della Costituzione. Il ruolo dello statuto è in pratica, però, assai modesto. Si è già visto che lo statuto non ha pressoché alcuna competenza su compiti e funzioni dell'ente, ma non ha alcuna competenza neppure sulla forma di governo, che spetta alla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. Il solo spazio che residua è quello della organizzazione che non tocchi l'articolazione e la composizione degli organi di governo³⁶. Si tende a pensare in dottrina che la posizione

trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati" individua diciassette tipologie di "funzioni fondamentali della Provincia" grossomodo riconducibili a quelle menzionate nel testo.

(35) V. rapporto ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), *Finanza pubblica e Istituzioni*, maggio 2008, p. 81 ss., www.isae.it/Rapporto_ISAE_maggio_2008.pdf.

(36) Questo spazio è a sua volta piuttosto indeterminato, anche perché la dottrina considera comunque di rango costituzionale (anche sulla scorta di alcune sentenze della Corte costituzionale) alcuni principi propri della legislazione statale, quali ad esempio la distinzione tra politica e amministrazione. In ogni caso si osserva giustamente che

dello statuto nel sistema delle fonti del diritto debba essere concepita in termini di competenza e non di gerarchia, tuttavia dallo scarno enunciato costituzionale non si evince quale sarebbe la materia riservata alla competenza statutaria.

In realtà è ancora una volta la legge ordinaria a stabilire qual è il contenuto normativo dello statuto. Secondo l'art. 6 del TUEL lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Oltre a questo, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone.

La legge "La Loggia" (5 giugno 2003, n. 131, art. 4, comma 2) aggiunge a questi oggetti la previsione delle forme di controllo, anche sostitutivo. Questo dei controlli è un ambito effettivamente importante a seguito dell'abolizione di tutte le forme di controllo esterno sugli atti degli enti locali³⁷. La disposizione statale sembra qui avere il ruolo di riconoscere che la materia dei controlli deve essere disciplinata necessariamente in atti fondamentali degli stessi enti territoriali.

Questo sia pure limitato spazio normativo che si ritiene riservato agli statuti degli enti locali³⁸, gioca necessariamente a scapito delle Re-

l'uso che è stato fatto del potere statutario sinora non ha comportato particolari innovazioni in materia di organizzazione amministrativa (v. F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 100).

(37) Sul problema dei controlli sugli enti locali mi permetto di rinviare a S. CIVITARESE MATTEUCCI, *I controlli di legalità negli enti locali*, in AA. VV., *Democrazia Amministrazione Controlli*, Napoli, 2008, p. 107 ss.

(38) Spesso citata è la sentenza della Corte di Cassazione, sez. un. civ., 16 giugno 2005, n. 12868, in *Foro it.*, 2005, c. 3033 ss., la quale ha ritenuto che lo statuto possa disporre deroghe alla normativa statale in materia di organizzazione (in particolare si trattava delle regole relative alla rappresentanza in giudizio dell'ente), purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, implicitamente quindi considerando il rapporto tra legge statale e statuto locale in termini di "competenza" e non di gerarchia. Si tratta, evidentemente, di aspetti attinenti alla micro-organizzazione, ma comunque il fatto che l'autonomia statutaria sia prevista oggi in Costituzione agevola la ricostruzione dei rapporti con le fonti statali e regionali in termini di competenza.

gioni, alle quali non rimane in questo quadro alcun margine per la normazione in materia di organizzazione, funzionamento e controlli sugli enti locali.

Questo problema si ripropone anche sul versante della potestà regolamentare delle Province. Qui la Costituzione, all'art. 117, comma 6, dice qualcosa di meno generico: "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Non pochi interpreti hanno rinvenuto in questo enunciato una norma attributiva di una precisa competenza normativa riservata agli enti locali³⁹. Non vi è qui, infatti, come nel caso della potestà statutaria, un generico riferimento alla potestà regolamentare, sulla cui spettanza agli enti locali non si è mai dubitato, ma vi è l'indicazione specifica di un ambito materiale su cui questa potestà deve svolgersi e non sembra casuale che la disposizione sia stata inserita nell'art. 117 Cost., i cui enunciati hanno come scopo proprio quello di ripartire le competenze legislative e regolamentari tra Stato e autonomie territoriali: questo ambito materiale è quello relativo all'organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative che le leggi (statali e regionali di cui sopra) attribuiscono a Province e Comuni.

Naturalmente anche in questo caso si tratta di un ambito tutt'altro che semplice da delimitare in concreto, ma, essendo qualcosa che ha a che vedere con il modo di svolgere le funzioni amministrative, certamente riguarda in qualche misura il procedimento amministrativo e gli atti attraverso cui si organizzano i singoli servizi. Parte di questo ambito è ovviamente oggetto di altre norme (basti pensare alla legge generale sul procedimento amministrativo, legge 241/1990), che a

(39) V., ad esempio, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 464 ss.; A. PIRAINO, *Introduzione*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo, 2002, p. 14 ss.; S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare della istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni*, cit., p. 151 ss. Per una interessante posizione intermedia, che ipotizza una "presunzione relativa di competenza dei regolamenti locali", v. R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, p. 967. In tema v. anche S. PARISI, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 155 ss.

loro volta riempiono spazi di competenza riservati a diverse autorità normative. È, dunque, oltre questi ultimi spazi – concernenti la disciplina generale e “orizzontale” dell’azione amministrativa – che va collocata la potestà regolamentare delle Province e dei Comuni con riguardo alla disciplina dei singoli tipi di procedimenti. Questo ha una conseguenza molto rilevante, e cioè che norme di settore di livello statale o regionale se eccessivamente dettagliate divengono “cedevoli” nei confronti della potestà normativa degli enti locali.

Non tutti gli studiosi sono d’accordo nel considerare la disposizione in esame come contenente una riserva di potestà normativa in favore degli enti locali ed è un peccato che non vi sia qui lo spazio per dare conto degli argomenti utilizzati e più in generale dell’accesso dibattito che questo tema ha suscitato⁴⁰.

La legge 131/2003 sembra peraltro confermare l’ipotesi della riserva di potestà regolamentare – nell’ambito del quadro generale fissato dalla legislazione – quando all’art. 4, comma 4, dice che la “disciplina dell’organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è *riservata alla potestà regolamentare dell’ente locale*, nell’ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione”. Questa legge conferma anche la cedevolezza delle norme statali e regionali, le quali secondo un’altra disposizione (contenuta nel sesto comma del suddetto art. 4) si applicano solo “fino all’adozione dei regolamenti degli enti locali”⁴¹.

(40) Per opinioni di questo tipo (non è chiaro se gli autori citati sono a favore o contro la riserva) v. ad esempio G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1129 ss.; A. BARBERA, *Un “ribaltone” nel sistema delle fonti?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 803 ss.; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e “preferenza” in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 113 ss.

(41) Disposizioni analoghe sono contenute nello Statuto dell’Emilia-Romagna: “I regolamenti regionali in materie di competenza degli enti locali si applicano sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali” (art. 49, comma 3), ed in quello della Toscana: “1. L’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali è disciplinato da autonomi regolamenti degli stessi enti locali. 2. La legge, nei

La stessa Corte costituzionale, almeno in un caso, ha aderito alla tesi della riserva di potestà regolamentare sostenendo che se una legge regionale, nell'ambito delle materie di propria competenza, conferisce una certa funzione di autorizzazione in materia energetica agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost., non può allo stesso tempo affidare a un organo della Regione, neppure in via suppletiva, la potestà regolamentare relativa all'organizzazione e svolgimento di quella stessa funzione amministrativa, che, in virtù dell'art. 117, comma 6, Cost., spetta invece a Province e Comuni in quanto affidatari della funzione⁴².

7. Le proposte di abolizione e revisione costituzionale

In base a quanto osservato sinora, le Province, quindi, non solo sono oggetto di protezione costituzionale sotto vari profili, ma ricoprono di fatto un ruolo non secondario nel concreto assetto istituzionale del governo locale consolidatosi negli anni più recenti. A partire dagli anni novanta del secolo scorso, il fenomeno del cosiddetto federalismo amministrativo ha determinato di fatto una nuova centralità della Provincia, che – come accennato in precedenza – ha visto progressivamente irrobustirsi il proprio corredo di compiti sia di amministrazione puntuale sia di programmazione e coordinamento nei riguardi dei Comuni. Questo processo è stato favorito dal fatto che – nonostante il criterio di sussidiarietà sia riferito principalmente ai Comuni – è difficile pensare che un sistema in cui la maggior parte dei compiti amministrativi voglia essere collocato il più vicino possibile ai cittadini possa funzionare in presenza di una miriade di amministrazioni comunali piccole e piccolissime. Né, salvo isolate eccezioni, ha funzionato la contromisura del cosiddetto associazionismo comunale, prevista nella legislazione sugli enti locali⁴³.

casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità. 3. Le fonti normative regionali, fuori dei casi previsti al comma precedente, possono disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di autonoma regolamentazione da parte degli enti locali" (art. 63).

(42) Corte cost., n. 246/2006.

(43) Né da questo punto di vista rappresenta un cambiamento incidente sul governo locale di area quanto prevede l'art. 16 del d.l. 138/2011 che fa obbligo ai Comuni con

Sotto questo profilo non può che confermarsi una certa schizofrenia tra le effettive misure legislative e l'apparente popolarità in ampi settori dell'opinione pubblica della soluzione di abolire le Province⁴⁴.

Del resto, come si osservava in apertura, l'idea di eliminare le Province viene da lontano. Si è già detto del dibattito in seno all'Assemblea costituente. Verso la fine degli anni sessanta del secolo scorso, in prossimità dell'istituzione delle Regioni nel 1970, si aprì un nuovo fronte favorevole all'abolizione delle Province, guidato in particolare dal Partito Repubblicano che presentò un disegno di legge in tal senso, e tra i motivi vi era, come oggi, anche quello dell'innalzamento della spesa pubblica che la contemporanea presenza di Province e Regioni avrebbe comportato⁴⁵. Anche nell'ambito della discussione che precedette la promulgazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali (la 142/1990) non poche voci si levarono contro il mantenimento delle amministrazioni provinciali. Alla fine anche in quel caso prevalse il partito favorevole alla permanenza di un governo provinciale e come si è detto dagli anni novanta in avanti la posizione della Provincia si è andata, anzi, rafforzando.

popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di Comuni che abbia una popolazione di almeno 5.000 abitanti o 3.000 nelle zone montane.

(44) Si tratta di un movimento di opinione che non è esclusivo dell'Italia. In Francia, ad esempio, il famoso rapporto del 2008 della *Commission pour la libération de la croissance française*, presieduta da Jacques Attali (www.liberationdelacroissance.fr), nell'ambito del capitolo dedicato all'obiettivo di semplificare l'organizzazione territoriale, attraverso il potenziamento delle Regioni e delle forme di associazionismo intercomunale, con la *décision* 260 mira a far scomparire in dieci anni il livello dipartimentale, tra l'altro anche per ridurre i costi dell'amministrazione: "*Ces intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert sera de droit si l'intercommunalité en fait la demande. L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale*" (p. 197).

(45) I punti essenziali della discussione di allora sono riassunti da M.S. GIANNINI, *La Provincia nell'ordinamento regionale*, cit., p. 458 ss. Interessante è segnalare che oltre alla tesi "estrema", quella della soppressione, ve ne era una tendente a ridurre la Provincia a organo della Regione con personalità giuridica al fine di evitare il ricorso alla legge di revisione costituzionale. Giannini non mostra di ritenere impercorribile questa via, pur criticandola per altre ragioni.

Negli ultimi anni il movimento favorevole all'abolizione delle Province sembra nuovamente avere guadagnato terreno tra le forze parlamentari. Nel corso della corrente legislatura sono state presentate in Parlamento già dieci proposte di legge di revisione costituzionale aventi a oggetto la soppressione delle Province (sei alla Camera dei Deputati⁴⁶ e quattro al Senato). A fondamento della scelta di sopprimere questi enti si rinvengono fondamentalmente due ordini di motivi. Il primo è costituito dall'argomento della "riduzione dei costi della politica"⁴⁷. Il secondo è quello più tradizionale della scarsa identificazione tra Provincia e collettività di riferimento, ossia la percezione, in alcuni casi argomentata anche attraverso la scarsa partecipazione alle elezioni degli organi provinciali, di un ente poco "sentito" dai cittadini, "astrattamente ancorato a un impianto ordinamentale burocratico di stampo ottocentesco, privo di radicamento territoriale, con competenze e funzioni agevolmente devolvibili alle Regioni o ai Comuni o alle aree metropolitane o a più dinamiche realtà di consorzi volontari tra Comuni legati da medesimi interessi"⁴⁸.

Le soluzioni ipotizzate in queste proposte per l'assunzione dell'esercizio delle funzioni di area vasta che rimarrebbero "orfane" delle amministrazioni provinciali sono riconducibili a tre: la costituzione di

(46) Si può consultare il dossier di documentazione 20 maggio 2009, n. 167/0 in http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0308_0.htm.

(47) Si calcola che le Province costino 16 miliardi di euro all'anno. Naturalmente con la loro abolizione non si otterrebbe un corrispondente risparmio, poiché rimarrebbe comunque in essere il "costo delle funzioni", in gran parte assorbito dalle spese per il personale, da allocare presso qualche altra pubblica amministrazione. Assai diverso però appare il "peso" delle Province sulla spesa pubblica se raffrontato con quello degli altri livelli di governo. Negli ultimi anni in media, esaminando le Relazioni unificate sull'economia e la finanza pubblica predisposte annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze e i dati resi disponibili dall'Unione Province Italiane, si scopre che circa il 60% pertiene allo Stato centrale, il 23% alle Regioni, il 15% ai Comuni e poco più del 2% alle Province.

(48) Proposta di legge costituzionale n. 2264 presentata il 9 marzo 2009 d'iniziativa del deputato Pisicchio "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, in materia di soppressione delle Province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile".

agenzie intercomunali, il rinvio a spontanee aggregazioni tra Comuni, un successivo intervento del legislatore ordinario per la riorganizzazione complessiva del sistema del governo locale.

Proprio la vaghezza e indeterminatezza di questi scenari “post-provinciali” tradiscono l'improprietà dell'impostare la questione in termini meramente “abolizionisti”, eludendo così il tema del ruolo di un ente intermedio di area vasta e del complessivo riassetto delle autonomie territoriali. Non sarà casuale, per fare un esempio, che un livello di governo provinciale esiste pressoché in tutti i paesi europei e quasi sempre contestualmente a un governo regionale (Province in Belgio, Dipartimenti o Province in Francia, Circondari o Province in Germania, Deputazioni in Olanda, Province in Spagna, ecc.).

Sono anche considerazioni di questo tipo che devono avere indotto ancora più di recente le principali forze politiche di governo e opposizione a orientarsi verso forme più o meno accentuate di revisione delle circoscrizioni provinciali abbandonando la prospettiva abolizionista⁴⁹.

Di questo si può trovare riscontro nelle proposte di revisione costituzionale presentate nel corso del 2011.

(49) Si legga, per esempio, il seguente brano tratto da una mozione diretta a sospendere l'esame di alcune proposte di legge in materia di soppressione delle Province: “[...] il disegno di riordino del sistema delle autonomie – finora assente negli interventi tesi a promuovere il decentramento delle funzioni amministrative – non può essere efficacemente perseguito attraverso la soppressione pura e semplice dell'ente provinciale dal testo costituzionale, lasciando inalterato, per il resto, il testo dell'art. 114 e del Titolo V della Costituzione, nonché la miriade di enti funzionali a base territoriale; d'altro canto, il dibattito sulla soppressione o sul mantenimento delle Province rischia di essere fittizio dal momento che è difficile immaginare un sistema di governo privo di un livello intermedio tra Comuni e Regioni, così come avviene, del resto, negli altri paesi europei, sia ad assetto federale che centralista; nel quadro del riordino complessivo del sistema delle autonomie e della drastica riduzione della miriade di enti funzionali a base territoriale, le Province potrebbero anche essere utilmente ripensate e trasformate; il governo ha annunciato l'imminente presentazione di un disegno di legge recante la “Carta delle autonomie locali”, volto al riordino complessivo del sistema e la decisione in ordine alla soppressione o al mantenimento o alla trasformazione delle Province potrà essere utilmente assunta solo alla luce e nell'ambito del dibattito su tale disegno di legge del governo” (Atti Camera dei Deputati 1989-2264, Allegato A, seduta n. 230 di lunedì 12 ottobre 2009 – proposta di legge costituzionale: Donadi ed altri: modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle Province (A.C. 1990) ed abbinate proposte di legge: Casini ed altri; Pisicchio).

Due di queste ultime sono quelle riferibili, rispettivamente, al Popolo della libertà (PDL) e al Partito democratico (PD).

Nella proposta A.C. n. 4493 (Pastore e altri), da un lato, si stabilisce che l'istituzione, la soppressione e la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni delle Province sono stabilite con legge della Regione, dall'altro, si introducono limiti demografici e territoriali per il dimensionamento delle Province. Nessuna Provincia potrebbe avere una popolazione inferiore a trecentomila abitanti o un'estensione territoriale inferiore a tremila chilometri quadrati. Inoltre, nelle aree metropolitane, le Regioni dovrebbero costituire città metropolitane con almeno 500.000 abitanti, che assorbono tanto la Provincia quanto le funzioni metropolitane del Comune capoluogo. Si stabilisce, infine, che le Regioni debbano adeguare la propria legislazione a queste previsioni entro tre mesi dalla loro entrata in vigore, a pena dell'intervento in via sostitutiva di una legge statale.

La proposta A.C. n. 4439 (Bersani e altri) ha in comune con la precedente soltanto la scelta di affidare alle Regioni il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la soppressione delle Province. Per il resto è incline ad affidare alle stesse Regioni la concreta conformazione del governo provinciale. In particolare il meccanismo è fondato sulla identificazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali delle Province (con una sorta di duplicazione di quanto già prevede l'art. 117 Cost.), rispetto alle quali le Regioni, entro il termine di un anno dall'emanazione della legge statale, dopo aver verificato l'adeguatezza della dimensione territoriale delle Province stesse, provvedono alla revisione della circoscrizione territoriale ovvero alla soppressione delle Province esistenti. Decorso questo termine, sarebbe il governo a dover provvedere in via sostitutiva. Un meccanismo analogo è previsto per le città metropolitane, salvo che qui è la legge statale che individua le relative aree. Anche in questa proposta l'istituzione della Città metropolitana da parte della legge regionale comporta la soppressione della Provincia.

Come si accennava all'inizio, a queste proposte di revisione costituzionale viene in qualche modo a sovrapporsi il disegno di legge costituzionale approvato dal governo l'8 settembre 2011 e rubricato "soppressione di enti intermedi". Vi è da supporre, vale a dire, che

essendo tale proposta parte della serie di misure adottate nello stesso periodo per fronteggiare la crisi economico-finanziaria che ha investito il paese, la stessa dovrebbe beneficiare di un canale preferenziale rispetto alle altre.

Come già altre proposte presentate negli anni scorsi, la tecnica impiegata è quella di eliminare il riferimento alla Provincia ovunque esso ricorra nel testo costituzionale. Allo stesso tempo si affida però alla potestà legislativa regionale esclusiva⁵⁰ il compito di disciplinare “forme associative quali enti locali regionali” per l’esercizio delle funzioni di governo di area vasta. Il risultato, pertanto, sarebbe che l’assetto del “governo di area vasta”, di cui rimarrebbe comunque menzione nella Costituzione, diverrebbe oggetto di una (inedita) potestà ordinamentale regionale.

Potestà che incontra però una serie di limiti. Il primo è costituito dalla “forma associativa” di tali enti locali regionali, anche se stranamente non si dice nel testo che i soggetti da associare sono i Comuni, come invece si precisa nella relazione illustrativa. Ci si può chiedere quanto questo requisito condizioni l’autonomia regionale, di là dal fatto che la proposta prevede debba essere acquisito il parere dei consigli delle autonomie locali. Non sembra, vale a dire, che si possa desumere dal testo una qualche preferenza per i modelli associativi sin qui conosciuti nella legislazione sugli enti locali. La forma associativa potrebbe, dunque, risolversi nella mera riferibilità del nuovo ente a una qualche base costitutiva locale. Come per esempio la nomina di un componente nell’organo di indirizzo politico-amministrativo.

Il carattere di ente territoriale vero e proprio (a base associativa ma non associazione) è confermato dal fatto che il disegno di legge stabilisce che l’ente abbia un presidente, del quale si può anche prevedere l’elezione a suffragio diretto e universale. Dal testo si evince che la diretta rappresentatività è, peraltro, un carattere eventuale attribuibile al solo presidente, gli altri organi, pertanto, essendo al massimo espressione delle componenti elettive comunali. A quest’ultimo riguardo, e spingendo ancora più in là l’assunta relatività del concetto

(50) La disposizione è aggiunta al quarto comma dell’art. 117 Cost. prima della clausola sulla spettanza alle Regioni della potestà legislativa residuale nelle materie innominate.

di “forme associative”, dovrebbe considerarsi ammissibile che le Regioni si ispirino, nel disegnare la forma di governo dei nuovi enti, al modello spagnolo delle *diputaciones provinciales*, che, parlando di rappresentatività di secondo grado, ha il vantaggio di essere molto più vicino a un criterio di scelta democratica del personale politico-amministrativo e allo stesso tempo non riproduce una specifica classe politica tipicamente provinciale. Esso prevede, infatti, che i componenti degli organi della *diputación* siano espressi attraverso l’attribuzione ai partiti candidatisi per le elezioni dei consigli comunali del diritto di designare, tra i componenti delle proprie liste, un numero di “deputati” provinciali proporzionale al risultato ottenuto nella competizione elettorale medesima⁵¹.

Altri due limiti posti al legislatore regionale dal disegno di legge costituzionale riguardano la “razionalizzazione” del livello di governo di area vasta e sono, rispettivamente, la dimensione demografica minima di 300.000 abitanti ovvero la superficie minima di 3.000 chilometri quadrati, e il divieto di sovrapposizione tra il territorio dei nuovi enti e quello delle Città metropolitane.

Obiettivi di razionalizzazione e di riduzione della spesa sono poi direttamente indicati nella disciplina transitoria del disegno di legge costituzionale attraverso tre misure. L’obbligo a carico di Stato e Regioni di sopprimere enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgano funzioni di governo di area vasta. L’obbligo gravante sulle Regioni di conseguire comunque attraverso il suddetto riassetto una riduzione dei costi degli organi politici e amministrativi. La prescrizione che il numero degli enti intermedi sia comunque inferiore in ciascuna Regione a quello delle Province esistenti.

Soprattutto l’attuazione della prima misura comporterebbe un concreto beneficio in termini di costi ed efficienza e quindi automaticamente il raggiungimento del secondo obiettivo. Ma vi è il problema della indeterminatezza della nozione di “funzioni di governo di area vasta”. Non è difficile prevedere che le Regioni tenderebbero a considerarle

(51) V. artt. 205, 206 della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*. Nel caso delle Province spagnole il presidente è a sua volta eletto nell’ambito del consiglio dei deputati.

altra cosa rispetto alle funzioni assegnate alla pletera di enti e agenzie regionali, in quanto di dimensione regionale e non “di area vasta”.

A parte la questione del conseguimento della riduzione della spesa, su cui si tornerà tra un momento, sul piano dell’assetto del governo locale questa proposta si distacca dalle precedenti per aprire la strada a un modello a geometria variabile e per porre fine alla storica uniformità di tutti gli enti locali in Italia. I Comuni rimarrebbero, infatti, enti locali “statali” ai sensi dell’art. 117, comma 3, lett. *p*), le ex Province diventerebbero invece enti locali regionali modellati diversamente in ogni Regione ma con la comune duplice caratteristica, in negativo, di non potere avere organi collegiali direttamente rappresentativi delle comunità locali, e in positivo di dovere essere in qualche modo espressione di un gruppo di Comuni.

Nonostante le critiche molto severe che questo disegno di legge ha ricevuto all’indomani della sua presentazione, non è detto che la sintesi tra possibilità per le Regioni di adattare alle proprie diverse esigenze la struttura dei nuovi enti, maggiore collegamento con i Comuni, e presenza di un presidente con una forte legittimazione politico-istituzionale, non possa produrre un assetto del livello di governo in questione maggiormente rispondente alle esigenze del territorio. Il fatto che possa configurarsi un ente i cui organi di governo non siano tutti eletti direttamente non sembra di per sé un *vulnus* al principio democratico. La giustificazione dell’apparente anomalia di un presidente eletto che si trovi a dirigere un personale politico di estrazione comunale potrebbe ricercarsi nell’esigenza di riequilibrare, mediante la legittimazione popolare, la possibile eccessiva influenza delle istanze locali su quelle di area vasta. Il punto è però che il presidente eletto potrebbe esprimere un orientamento politico diverso da quello della maggioranza dei Comuni che concorrono, in qualunque modo, alla formazione degli organi collegiali dell’ente intermedio⁵². La *naïveté* di chi scrive e una certa diffidenza per le suddivisioni partitiche nell’ambito della politica locale, non consentono di vedere in questa ipotesi,

(52) Il rischio della cosiddetta “anatra zoppa”, che peraltro è presente anche nell’attuale legislazione elettorale degli enti locali, diminuirebbe adottando il modello spagnolo di designazione dei consiglieri dell’ente intermedio.

vale a dire quella della “coabitazione”, necessariamente un male. Ma mi rendo conto che questo può essere considerato, invece, un grosso problema da risolversi semplicemente eliminando la facoltà della diretta elettività del presidente.

Il modello ora descritto non è così lontano da quanto si propone in un’ulteriore recente proposta di legge di revisione costituzionale, avente come primo firmatario il deputato del PD Salvatore Vassallo (A.C. 4506 del 13 luglio 2011), che è più vicina alla prospettiva abolizionista di quella sostanzialmente conservativa della proposta del PD. Anche questa non si limita a intervenire sull’art. 133 Cost., ma investe numerosi articoli del Titolo V della Costituzione, a partire dall’art. 114, in cui tra i soggetti costituenti la Repubblica rimangono le città metropolitane ma scompaiono le Province. Queste ultime divengono un soggetto eventuale, potendo essere istituite con legge regionale in territori con una popolazione superiore a cinquecentomila abitanti e nei quali non sia istituita una Città metropolitana.

Anche qui la struttura dell’ente provinciale viene differenziata da quella dei Comuni, essendo il consiglio provinciale concepito sostanzialmente come un collegio rappresentativo di secondo grado, vale a dire composto dai sindaci con voto ponderato in base alla popolazione dei rispettivi Comuni. E anche qui il presidente della Provincia potrebbe rimanere elettivo se così disponesse la legge dello Stato cui è affidata la disciplina della formazione degli organi di governo delle Province. Oltre che per la questione del nome (le Province continuano a chiamarsi così in questo testo), la differenza sostanziale con il disegno di legge governativo sta nell’attribuire allo Stato e non alle Regioni la potestà ordinamentale sul governo di area vasta. Questo è naturalmente un punto su cui si possono avere idee molto diverse e che non può essere affrontato in questa sede. Esso rimanda, infatti, alla annosa disputa tra i fautori di una centralità regionale nella disciplina dell’ordinamento degli enti locali e coloro che invece vedrebbero in questo il pericolo di un “neo-imperialismo” regionale⁵³.

(53) Conviene, però, sottolineare il fatto che in tutte e due le proposte discusse nel testo si corre il rischio di ingenerare confusione e conflittualità tra le fonti abilitate a disciplinare organizzazione e funzionamento degli enti locali. Nel disegno di legge go-

Lasciando quindi da parte tale questione, pare utile richiamare infine l'attenzione sul fatto che il profilo su cui sembra registrarsi in ogni caso un certo accordo è che le funzioni di governo di area vasta (intermedia) devono riferirsi a un consistente ambito demografico-territoriale. Ebbene, un fattore interessante per valutare l'adeguatezza delle circoscrizioni provinciali in rapporto all'esercizio delle funzioni amministrative è proprio quello finanziario. Gli studi economici rivelano che le amministrazioni provinciali di dimensioni più piccole godono di un ammontare di risorse maggiori (in termini *pro capite*) rispetto agli enti più grandi e presentano un'attività di spesa, *pro capite*, più elevata. Ciò dipende dal fatto che le amministrazioni di maggiori dimensioni riescono a ottenere una più efficiente gestione finanziaria grazie alle economie di scala⁵⁴. L'analisi del rapporto tra gestione finanziaria e struttura demografica mostra che una dimensione ottimale per un'amministrazione provinciale sarebbe in media di

vernativo, in particolare, al tradizionale modello che continua ad assegnare allo Stato e non alle Regioni la potestà legislativa in materia di enti locali se se sostituisce uno che individua un nuovo livello di governo locale intermedio di competenza regionale, lasciando invariato il livello primario, quello comunale, nonché quello super-primario (le Città metropolitane) che restano di competenza statale. Questo non accade nella proposta Vassallo che si limita ad assegnare alle Regioni il potere di "attivare" la Provincia il cui ordinamento rimane però oggetto di disciplina statale. Certamente entrambi questi orientamenti si allontanano dalla visione di quella dottrina che giudica un'occasione mancata della riforma del 2001 il non aver riconfigurato in capo alle Regioni la disciplina dell'ordinamento degli enti locali, come si ritiene sia proprio dei sistemi federali (V. G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in questa *Rivista*, n. 1/2, 2010, p. 30.). Si può, d'altra parte, osservare che potrebbe valere la pena correre questo rischio. In fondo la ragione del sospetto per un sistema delle autonomie locali a guida regionale è il municipalismo, croce e delizia dell'esperienza italiana. Il diretto rapporto Stato-Comuni è sempre stato considerato una garanzia per questi ultimi nei confronti di possibili ingerenze regionali e non è realistico pensare che le cose siano destinate a cambiare. Non è detto, però, che il municipalismo debba necessariamente implicare il "provincialismo". In altre parole l'idea che il governo di area vasta sia in qualche modo un'articolazione regionale, e non abbia le medesime garanzie dell'ente che è la diretta emanazione delle comunità locali, potrebbe consentire alle Regioni di esercitare con maggiore autorevolezza il proprio ruolo di indirizzo politico-amministrativo. Come probabilmente è emerso nel testo, chi scrive è, pertanto, incline a fornire un'interpretazione delle future disposizioni del disegno di legge governativo in cui l'accento sia posto più sulla locuzione "enti locali regionali" che non sul carattere associativo degli stessi.

(54) V. rapporto ISAE, *Finanza pubblica e Istituzioni*, cit., p. 76.

450.000 abitanti⁵⁵, laddove circa settanta Province in Italia si trovano al di sotto di questa quota.

Risparmi di spesa sarebbero, quindi, possibili attraverso una ristrutturazione delle Province – che investirebbe anzitutto quelle piccole – per far tendere la loro dimensione verso quella ottimale, fermo restando che per il tipo di funzioni che questi enti sarebbero chiamati a svolgere – programmazione e pianificazione di area vasta in attuazione delle direttive regionali e coordinamento e collaborazione tra i Comuni soprattutto per la gestione dei servizi a rete – l'opzione per il carattere non direttamente esponenziale della collettività degli organi di governo appare certamente plausibile.

Per le Province di grandi dimensioni (dieci Province presentano attualmente una popolazione superiore al milione di abitanti), questo obiettivo dovrebbe essere perseguito, invece, mediante l'istituzione, finalmente, delle Città metropolitane e l'attribuzione alle stesse delle funzioni di programmazione e indirizzo degli attuali Comuni e Province, dislocando le funzioni tecnico-operative a istituzioni municipali più snelle⁵⁶.

In questo modo il fattore finanziario è declinato in termini di efficienza ed è uno di quelli di cui tenere conto nella riforma dei livelli di governo. Diverso è impostare il riassetto del governo locale con il solo fine di fare cassa. Anche perché, paradossalmente, in assenza di un disegno organico, il rischio è che neanche l'obiettivo della riduzione dei costi sia raggiunto. D'altra parte, salvo casi rarissimi, l'esperienza italiana recente insegna che è assai improbabile che le riforme vengano fuori da serie e meditate riflessioni, essendo piuttosto il frutto di improvvise accelerazioni imposte da eventi straordinari. Proprio come

(55) *Ibidem*, p. 82.

(56) L'annosa questione delle Città metropolitane meriterebbe un lavoro a parte. Si tratta di enti che dal 2001 hanno la stessa dignità costituzionale di ogni altro livello di governo ma che esistono solo sulla carta. Occorrerebbe, peraltro, che lo Stato esercitasse per questi la potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. mancando appunto la disciplina della loro forma di governo. Se si condivide l'assunto secondo cui la menzione nell'ambito dell'art. 114 Cost. (soggetti costituenti la Repubblica) implica la natura politica dell'ente si deve ritenere che per le città metropolitane non sia disponibile l'opzione della rappresentatività di secondo grado.

dimostra la più ampia vicenda della “manovra di Ferragosto”, il male del corporativismo è talmente radicato nel nostro paese da rendere velleitari ampi e organici disegni di riforma. Non so se è un caso, ma la stessa parola “riformismo”, un tempo di moda, è quasi uscita dal lessico politico e istituzionale. Questa è la ragione per cui, sebbene la “manovra di Ferragosto” alla fine sia passata, è assai improbabile che una delle suddette proposte di revisione costituzionale della disciplina delle Province veda mai la luce.