

# La Provincia in cerca d'identità: trasformazioni e tornanti di un ente controverso<sup>1</sup>

di Claudia Tubertini

**Abstract:** L'articolo ripercorre le principali tappe di trasformazione delle Province, soffermandosi in particolare sugli effetti derivanti dall'attuazione della legge n. 56 del 2014 e sul più recente orientamento a favore di un loro irrobustimento. Si tratta di un percorso che presenta non pochi problemi e ostacoli, nel quale particolare attenzione dovrà essere prestata nell'assicurare coerenza tra competenze e forma di governo, e che richiede comunque un rafforzamento della macchina amministrativa provinciale, attualmente non in condizioni di sopportare un ampliamento del proprio ruolo.

*The paper describes the main steps of transformation of the Provinces, focusing in particular on the effects resulting from the implementation of law n. 56 of 2014 and the most recent orientation in favor of their strengthening. This is a path that presents many problems and obstacles, in which particular attention have to be paid in ensuring coherence between competences and form of government, and which nevertheless requires a strengthening of the resources of the Provinces, currently not able to withstand an expansion of their role.*

1. La Provincia è senz'altro l'amministrazione locale che ha subito, nel corso della storia italiana, le maggiori trasformazioni, alcune delle quali hanno assunto il carattere di vere e proprie inversioni di rotta, ben rappresentate dall'idea del "tornante". Certamente anche la fase che sta attraversando ora è una di quelle che sembrano portare ad una svolta; ma vi sono ancora sulla strada numerosi ostacoli da superare.

Ricordiamo quindi, brevemente, prima di passare all'attualità, le principali trasformazioni della Provincia: nata come circoscrizione di decentramento dello Stato, con l'editto Albertino del 1847, esteso provvisoriamente al territorio degli altri Stati fino alla definitiva disciplina dettata con la legge sull'unificazione amministrativa del

---

<sup>1</sup> Testo rivisto ed aggiornato della relazione al Seminario "La Provincia in cerca d'identità: trasformazioni e tornanti di un ente controverso. I modelli italiano e spagnolo", Accademia delle Scienze di Ferrara, 24 marzo 2024.

1865, allegato A, con un'assemblea elettiva a elettorato limitato secondo un principio censitario e retta da un Governatore di nomina regia, solo nel 1898 viene dotata di un Presidente eletto dal Consiglio; confermata, dopo la parentesi della dittatura, dall'Assemblea Costituente come articolazione territoriale necessaria dello Stato ed ente locale autonomo, ma non senza contrasti in Assemblea Costituente tra coloro che ritenevano che, una volta costituite le Regioni, se ne potesse fare a meno, e i sostenitori del loro mantenimento; entrata, poi, in un'ulteriore fase di incertezza proprio nei primi decenni di avvio dell'esperienza regionale, con la creazione da parte delle Regioni di propri enti di decentramento; sino alla legge 142 del 1990, che comincia configurare la Provincia quale ente con funzioni di area vasta, a vocazione generale, ma specializzata in alcuni settori chiave (urbanistica, trasporti, ambiente), anche grazie alle nuove funzioni amministrative ottenute nel primo e secondo decentramento; poi, rafforzata nella sua politicità dal 1993 in poi, mediante l'estensione del modello di elezione diretta, introdotto per i Sindaci, anche al Presidente della Provincia, giunge al suo apice nella stagione del cd. federalismo amministrativo, mediante il riconoscimento di ulteriori ampi spazi di intervento, favoriti dall'introduzione, prima nella legge ordinaria, poi nella riforma costituzionale del 2001, del principio di sussidiarietà.

Ed è qui che nasce, probabilmente, l'eccessiva frantumazione delle funzioni amministrative tra i nostri diversi livelli di governo; situazione che conduce poi il legislatore, nel momento di più acuta crisi economica, ad abbracciare l'idea di una semplificazione dei livelli istituzionali. Il periodo che va dal 2009 al 2014 è stato caratterizzato dall'introduzione di una serie di modifiche settoriali, di disposizioni, che però non hanno avuto più come obiettivo quello di attuare l'articolo 118, ma al contrario quello di adeguare il sistema delle autonomie locali alla crisi incombente, una crisi finanziaria che è durata quasi un decennio e che è diventata anche una crisi istituzionale e di sistema. Nel periodo della crisi economica, per l'appunto, sono comparsi sulla scena altri principi-guida dell'intervento del legislatore: i principi di adeguatezza e sostenibilità. Dei due principi, il secondo, quello di sostenibilità, in realtà non è indicato nell'articolo 118 Cost., ma non dobbiamo dimenticare la legge costituzionale n. 1 del 2012, quella che, nel modificare gli articoli 81 e 119 della Costituzione, ha introdotto il principio di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico.

L'obiettivo della semplificazione dell'articolazione istituzionale locale viene confermata nella legge 56 del 2014, con la riorganizzazione delle Province "in attesa della riforma costituzionale" volta alla loro soppressione. Su questa legge la *communis opinio* è che si trattasse di una disciplina destinata, per l'appunto, solo a fare da "ponte"

verso un modello nel quale il nostro ordinamento si sarebbe concentrato sui Comuni e sulle Regioni, lasciando a queste ultime, semmai, la decisione del mantenimento delle Province o della loro definitiva soppressione. In realtà, la scelta di alleggerire le funzioni provinciali, e di sperimentare un nuovo modello di elezione indiretta, aveva anche delle motivazioni di tipo costruttivo: favorire, per l'appunto, la razionalizzazione nella distribuzione delle competenze e spegnere la conflittualità che in varie occasioni si era manifestata tra Province e Comuni, o tra Province e Regioni. Nella stessa l. 56/2014, infatti, era prevista la possibilità che le Regioni affidassero alle Province anche funzioni ulteriori rispetto a quelle indicate dalla legge. Certamente un difetto della legge è stato quello di creare un modello provinciale troppo ibrido, a metà tra l'ente territoriale e quello consortile. Attualmente, la Provincia è del resto ente titolare di funzioni proprie ma al contempo destinato anche a supportare i comuni nell'esercizio delle loro funzioni; ente territoriale necessario, "livello" di amministrazione, ma anche ente con organi eletti in secondo grado; ente con un Consiglio poco rappresentativo, soggetto a continuo ricambio per la brevissima durata, ed un esecutivo monocratico che a causa del cumulo delle cariche è destinato a incidere ben poco sulla vita amministrativa dell'ente; cosa che ha provocato la sensazione di abbandono da parte delle Province anche dei settori di propria competenza fondamentale, per mancanza di interesse da parte degli organi politici che avrebbero dovuto esserne responsabili.

Vi è da dire che lo stesso legislatore statale ha aderito alla lettura della legge 56/2014 come "legge ponte". Subito dopo la sua entrata in vigore, infatti, la legge n. 190/2014 ha imposto la riduzione della dotazione organica delle Province del 50% cominciando il processo - definito dalle stesse Amministrazioni provinciali di "spoliazione" - delle risorse delle Province, in modo tale da spingere le leggi regionali di riordino a trasferire il più possibile ad altri livelli di governo le funzioni amministrative provinciali. Le pronunce della Corte costituzionale che si sono occupate di queste disposizioni della legge 190/2014 hanno in gran parte confermato la loro legittimità; anzi, la Corte ha espressamente ammesso che l'obiettivo del legislatore è stato quello di *spingere al riordino*, di obbligare le Regioni a togliere competenze alle Province (il riferimento è alle sentenze nn. 143/2016 e 159/2016). L'obiettivo è stato centrato, perché le leggi regionali di riordino hanno in gran parte spostato sul livello regionale funzioni amministrative già provinciali.

2. Tutto il periodo successivo alla celebrazione del referendum del 2016 che ha bocciato la proposta di revisione costituzionale, e con essa il tentativo di abolire le Province, è stato caratterizzato da una vera e propria contropinta all'attuazione del principio di sussidiarietà, e quindi ad un riequilibrio nella distribuzione delle funzioni

amministrative a favore delle Province, sia come reazione all'eccessiva amministrativizzazione delle Regioni, sia anche come risposta al mancato – o solo parziale - processo di rafforzamento del tessuto comunale. In questo stesso periodo nasce, quindi, la richiesta generalizzata di ampliare l'elenco delle funzioni fondamentali delle Province e quindi la proposta di irrobustire le funzioni amministrative delle Province, sia riportando in capo a loro funzioni che già svolgevano, sia affidando loro funzioni comunali rivelatesi difficili da svolgere al di sotto di una certa soglia dimensionale. In parallelo emerge forte la richiesta di rafforzare la forma di governo provinciale mediante il ripristino del sistema dell'elezione diretta, o almeno, in alternativa, di puntare a una maggiore funzionalità della forma di elezione di secondo grado.

Per un lungo periodo, fino agli inizi di questa legislatura, le due proposte - quella del ritorno all'elezione diretta e quella dell'aggiustamento del sistema di elezione di secondo grado - sono state portate avanti di pari passo, senza una presa di posizione chiara da parte del Governo o del Parlamento. Tutto questo, però, in un contesto in cui le Province hanno continuato ad avere fortissime difficoltà finanziarie, certificate dalla Corte dei Conti che in numerose occasioni ha stigmatizzato la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, chiedendo a più riprese che anzitutto si partisse dal consolidamento delle funzioni attuali delle Province mediante la copertura finanziaria delle funzioni di cui sono già titolari.

In tutto questo periodo, le Regioni che hanno avuto più disponibilità di risorse le hanno utilizzate a favore delle Province per garantire la copertura anche delle loro funzioni fondamentali attraverso operazioni come, ad esempio, la messa a disposizione di locali e attrezzature, l'accollo di mutui, il pagamento di personale comandato presso le Province. Le Regioni, in sostanza, si sono spesso fatte carico delle spese provinciali anche oltre le funzioni delegate alle Province, sulle base di intese e di accordi che hanno necessitato di proroghe ed aggiornamenti, perdurando la situazione di difficoltà delle Province.

Nelle proposte elaborate nelle ultime legislature era tornata a farsi strada l'idea di riassegnare alle Province non solo le funzioni di cui erano titolari prima del 2014, ma anche quelle che la legge 56/2014 aveva voluto invece riservare alle sole Città metropolitane in considerazione della loro specifica missione, in particolare le funzioni di promozione dello sviluppo economico del territorio attraverso l'adozione del Piano strategico metropolitano e le funzioni di coordinamento dei servizi pubblici di ambito metropolitano; ipotesi favorita anche dalla pronuncia della Corte Costituzionale 240/2021. In questa sentenza, la Corte ha enfatizzato l'incoerenza della legge 56/2014

che, se da un lato ha cercato di differenziare le funzioni provinciali da quelle metropolitane, dall'altro ha istituito le Città metropolitane nel medesimo territorio delle Province. Secondo la Corte, delle due l'una: o si vogliono creare due enti profondamente diversi nelle finalità e negli obiettivi - ma allora le Città metropolitane vanno ripermite, in modo tale che il loro territorio coincida effettivamente con l'area metropolitana, disegnando questi enti in coincidenza con le effettive conurbazioni - oppure non ha senso differenziare le funzioni delle Province e delle Città metropolitane.

3. Veniamo all'oggi. Le forze politiche di maggioranza si sono dichiarate favorevoli all'elezione diretta e anche all'irrobustimento delle funzioni provinciali. Un ripristino, sostanzialmente, dello *status quo ante* che non differenzia Province e Città metropolitane, anzi riprende l'idea della omogeneizzazione delle funzioni provinciali e di quelle metropolitane, ed anche della loro forma di governo. Del resto, quando parliamo di riforme, realizzate o tentate, in materia di ordinamento degli enti locali - e in particolare in tema di Province - dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, dobbiamo anzitutto partire da una constatazione: che il motore di queste riforme è sempre stato il Governo nazionale, con un ruolo molto limitato del Parlamento.

In questa nuova legislatura qualcosa sembrava essere cambiato, perché il Governo aveva dichiarato di voler affidare proprio al Parlamento l'elaborazione, e non solo l'approvazione finale del testo di riforma della legge 56/2014. Non è chiaro se questa decisione derivasse dalla nobile intenzione di rispettare le indicazioni della Corte costituzionale circa l'esigenza che ogni riforma ordinamentale e di sistema in materia locale sia frutto di un dibattito articolato in tempi distesi e non dettati dall'urgenza (sent. 220/2013), o sia stato piuttosto un tentativo di mettere questo tema nuovamente in un binario più lento, addirittura quasi fermo rispetto ad altri interventi di riforma che invece il Governo ritiene assolutamente urgenti e indispensabili. Gli eventi più recenti sembrano andare in quest'ultima direzione, visto l'ormai lungo stallo dei lavori parlamentari.

La riforma all'esame del Parlamento muove dalla premessa, enunciata nell'art. 1 del disegno di legge nel testo redatto dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, che, in armonia con i principi di cui alla Carta europea delle autonomie locali, le Province (così come le Città metropolitane) sono enti rappresentativi delle rispettive comunità, e che i componenti dei loro organi consiliari debbano quindi essere eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale. Anche per il Presidente della Provincia quindi si propone di reintrodurre l'elezione a suffragio universale e diretto, con un eventuale turno di ballottaggio qualora nessuno dei candidati raggiunga la soglia

del 40%), e con l'attribuzione del premio di maggioranza, pari al 60% dei seggi, alla lista o alla coalizione di liste collegate al candidato presidente eletto. Il Presidente tornerebbe inoltre ad essere affiancato nell'esercizio delle funzioni esecutive da una giunta che, nella frenesia di «tagliare» i costi della politica, era stata inopinatamente soppressa dalla legge Delrio. La forma di governo richiama in modo diretto quella comunale, perché in caso di approvazione a maggioranza assoluta dei consiglieri provinciali di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto, questo è tenuto a dimettersi ma anche il Consiglio si scioglie, secondo la collaudata formula del *simul stabunt simul cadent*. La durata dei due organi viene così parificata e portata a 5 anni.

Se il recupero dell'elezione diretta di Presidente e Consiglio e il ripristino della Giunta provinciale sono in linea con una richiesta diffusa, meno adesioni ha suscitato la scelta di rinunciare all'Assemblea dei sindaci, a cui la legge Delrio assegnava poteri propositivi, consultivi e di controllo e che in questi hanno rappresentato una preziosa sede di confronto e di collaborazione tra Provincia e Comuni sulle strategie da condividere e sui bisogni più urgenti da soddisfare.

L'attenzione del Parlamento sembra essere prevalentemente concentrata sul sistema elettorale: la volontà è di restituire alla Provincia il suo profilo di ente titolare di un proprio autonomo e separato indirizzo politico-amministrativo. Ma per fare cosa? La nostra tradizione del diritto pubblico ci dice che in principio ci sono le funzioni, e che la forma di governo deve essere adattata al tipo di funzioni che un ente svolge, per cui se si decide di tornare all'elezione diretta delle Province, senz'altro serve un consolidamento delle funzioni provinciali attuali e anche un loro irrobustimento. Non ha senso dare vita a organi eletti direttamente, se poi questi organi hanno scarse competenze dirette. Chiaro nel ritorno all'elezione diretta, il testo appare più timido sulla ricostruzione delle funzioni provinciali; prevede infatti in prima battuta di estendere alle Province le medesime funzioni ora specificamente assegnate alle Città metropolitane, rinviando per il resto a decreti legislativi, da adottarsi previa intesa nella Conferenza Unificata, l'individuazione di ulteriori competenze da riassegnare alle Province. Il testo sembra in ogni caso trascurare un aspetto importante: sarebbe sufficiente l'approvazione di un nuovo elenco di funzioni fondamentali per restituire alle Province queste funzioni? No, perché l'elenco delle funzioni fondamentali non è autoapplicativo, ma vincola il legislatore statale o regionale ad assegnare le funzioni in coerenza con quell'elenco, in ragione della rispettiva competenza per materia. Questo, almeno, secondo la lettura sinora data dalla Corte Costituzionale al riparto di competenze che discende dall'attribuzione allo Stato della materia "funzioni fondamentali". Se e quando il Parlamento avrà approvato una legge con un nuovo e

più ampio elenco delle funzioni provinciali e metropolitane, dovranno di nuovo essere le Regioni a restituire loro queste funzioni, e finché non sarà completato il processo di restituzione le funzioni non saranno esercitabili, anche a garanzia degli stessi enti che devono avere risorse e personale per poterle attuare.

4. Va evidenziato fin da ora, al di là di ogni valutazione di merito, che dovrà essere preliminarmente sciolta l'incertezza tra l'approccio minimalista e mirato, proprio del lavoro svolto sin qui dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, e avente ad oggetto soltanto la forma di governo provinciale, le modalità di insediamento del sindaco metropolitano e una delega per il riordino delle funzioni e delle risorse dell'ente di area vasta; e l'approccio omnicomprensivo, che è stato nel frattempo proposto dal Ministro dell'Interno con la presentazione al Consiglio dei Ministri, nel mese di agosto del 2023, di uno «schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» il cui esame ed approvazione sono stati al momento rinviati. Esso è strutturato come una legge delega, che demanda al Governo l'emanazione, entro 12 mesi, di uno o più decreti legislativi, volti ad una revisione complessiva dell'ordinamento locale vigente, sulla base di principi generali e di principi più specifici riferiti ai singoli ambiti. Del resto, secondo l'intervento svolto dallo stesso Ministro al momento della illustrazione del progetto, «non sarebbe sufficiente l'aggiornamento normativo sulle Province e Città Metropolitane e laddove procedesse solo quest'ultimo, vi potrebbero essere obiezioni di incompletezza e non sistematicità».

Sul tema che qui ci interessa, vi è una evidente sovrapposizione in merito al riassetto delle funzioni provinciali tra la delega contenuta nel disegno di legge parlamentare e il disegno di legge delega di iniziativa ministeriale, che contiene i principi e criteri direttivi specifici per la revisione della disciplina in materia di funzioni di comuni, province e città metropolitane. Ne è consapevole lo stesso proponente, che nell'illustrazione dichiara che «questa disciplina generale delle funzioni fondamentali non potrebbe mancare ma, non vi è dubbio, che ci si raccorderà con quanto l'iter parlamentare stabilirà nei contenuti del disegno di legge AS-57 e abbinati». In questi principi traspare la lodevole intenzione di indicare le funzioni fondamentali delle Province secondo un criterio volto a far sì che queste funzioni siano identificate con un grado di determinatezza tale da potersi tradurre in concrete ripartizioni di compiti tra i vari livelli di enti locali, secondo il principio di non sovrapposizione, e che si limitino a quelle strettamente essenziali per l'ente e per la comunità di riferimento, in modo da lasciare maggior spazio alla distribuzione differenziata sul territorio di altre funzioni, conferite dallo Stato o dalle Regioni. Si tratta di un testo quindi che pare più rispettoso

del ruolo assegnato al legislatore regionale nella distribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, immaginando un elenco di funzioni davvero “fondamentali”, che tuttavia sono certamente destinate ad essere affiancate da altre funzioni conferite. Lo si vede anche dall’accenno che nel testo si fa agli effetti prodotti dall’attuazione della legge n. 56/2014, che, come ho già detto, attualmente vede le Province titolari di funzioni (non fondamentali) più o meno ampie a seconda dei diversi contesti territoriali.

Restano, tuttavia, una serie di punti evidentemente da chiarire, primo tra tutti, il rapporto tra revisione delle funzioni provinciali e delle funzioni fondamentali dei comuni: si prevede la possibilità di un irrobustimento delle prime anche mediante sottrazione di funzioni ai comuni, o si pensa di stimolare, piuttosto, forme di collaborazione o di avvalimento della Provincia da parte dei comuni, senza, quindi, ridimensionare le funzioni di cui questi ultimi sono attualmente titolari? In una Provincia ad elezione diretta, appare difficile ipotizzare un particolare sviluppo di questa seconda ipotesi. Il rischio è che si riproduca quella conflittualità tra Comuni e Province che in molti casi ha generato, prima delle ultime modifiche alla sua forma di governo, momenti di stallo e disfunzionalità, che precisamente si era cercato di risolvere con il nuovo modello ad elezione di secondo grado. Evidentemente, sarà forse più semplice che siano le Regioni a “restituire” alle Province funzioni che nell’ultimo decennio hanno svolto in loro vece. Ma questo “ritorno al passato” come sarà vissuto dal personale provinciale? E’ facile immaginare che il tutto potrà avvenire solo se ci sarà la disponibilità delle Regioni a trasferire alle Province le risorse finanziarie necessarie ad acquisire nuovo personale, essendo difficile immaginare che il personale già transitato nei ranghi regionali voglia rientrare nelle Province.

Non sappiamo quindi quali saranno i tempi di realizzazione effettiva di questa riforma. Nel frattempo, occorrerebbe investire sull’irrobustimento della macchina amministrativa delle Province in modo tale che possa essere almeno in grado di garantire l’adeguato svolgimento delle funzioni attuali, e prepararsi anche a svolgere nuove funzioni. Senza questo fondamentale investimento, i cittadini potrebbero essere chiamati ad eleggere degli organi di una Provincia dai piedi d’argilla.