

*Collana Nuove Autonomie*

MONOGRAFIE

8

Gianpiero Zinzi

**LA PROVINCIA  
TRA FUNZIONI AMMINISTRATIVE  
E RIFORME ISTITUZIONALI**

Editoriale Scientifica

NAPOLI

A handwritten signature logo consisting of a stylized 'E' followed by a vertical line and a dot.

*I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.*

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2015 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-865-0



## INTRODUZIONE

La tematica dell'abolizione delle Province o del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, che dir si voglia, non è certamente nuovo. Il destino di Ente discusso è stato infatti segnato fin dalla nascita della Repubblica, tant'è che negli anni successivi, e fino ad oggi, la Provincia è stata oggetto di proposte di soppressione, mai concretizzate in un *iter* legislativo compiuto. Le reali motivazioni della sua persistente esistenza, nell'ordinamento italiano, sono da ascrivere al collocamento storico-istituzionale ed al ruolo che la Provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese.

Ereditata dal sistema francese, la Provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i Comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, essa ha sempre rappresentato il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità che non è stata interrotta neppure dall'istituzione delle Regioni, che non hanno scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'Ente provinciale, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto un significato ancor più pregnante all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. Se, dunque, prima del 2001, alla Provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di "ente costituzionalmente rilevante", oggi essa è, senza dubbio, "ente costituzionale". Tuttavia il problema della ridefinizione del ruolo delle Province nel sistema degli Enti locali attualmente permane. Il carattere "artificiale" della Provincia, creazione dello Stato moderno e ad esso funzionale, insieme alla connessa inadeguatezza delle dimensioni territoriali, è stata più volte contestata ed assunta come principale giustificazione del ruolo scarsamente rilevante che le è sempre stato assegnato. In questa prospettiva, allora, si è sottolineato che il vero problema intorno al quale ruota oggi la sorte dell'Ente di governo intermedio è quello della fattibilità della soppressione delle Province e degli effetti transitori di una simile riforma. Dalle più risalenti prese di posizioni ostili, registratesi al momento dell'approvazione della nuova Carta costituzionale, ai successivi timori sulla compatibilità tra i due Enti locali, Regione e Provincia, conseguenti all'attuazione dell'ordinamento

regionale, da sempre la sorte dell'Ente provinciale è stata circondata da un alone di profonda incertezza. Se è vero che le Province sono state create nell'interesse dello Stato centrale e non per corrispondere a preesistenti esigenze di gruppi sociali insediati nel territorio, non può negarsi che, con il tempo, l'intrecciarsi di reciproche relazioni tra le popolazioni interessate, ha finito col creare quella comunanza di interessi che costituisce il substrato di una nuova ed effettiva comunità.

Del resto, non può disconoscersi che, specie negli ultimi due decenni, si è assistito ad un "mutamento di umori" nei confronti dell'Ente Provincia, che le stesse Regioni hanno cominciato ad utilizzare in misura sempre crescente, quale destinatario di deleghe di settori c.d. di area vasta. Non si è allora più parlato della loro soppressione. Piuttosto, la distinzione tra "panregionalisti" e "autonomisti" si è manifestata nel diverso ruolo che si intendeva attribuire alle istituzioni provinciali. Tali polemiche, peraltro, sono state travolte dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Carta costituzionale. In particolare, il testo dell'art. 114 Cost., nella riscrittura offertane dal legislatore costituzionale, colloca tutti gli enti che costituiscono la Repubblica su uno stesso piano. Nel tempo però si è assistito non solo, nell'opinione pubblica, ma anche con l'adesione di importanti settori della politica, ad un nuovo rovesciamento di tendenza, a sua volta smentito. Ed invero la crisi finanziaria, che ha gravemente colpito l'economia, e l'esigenza, particolarmente avvertita, di ridurre le espressioni istituzionali ed il relativo costo della politica, hanno fatto riemergere la tesi favorevole alla soppressione delle Province, in ultimo soppiantata dalla legge Delrio.

Analizzando nel merito le scelte governative cristallizzate nella legge n. 214 del 2011, di conversione del d.l. n. 201 del 2011, è parso chiaro come il Governo abbia ritenuto opportuno abbandonare la strada a lungo percorsa della ridefinizione dei confini delle circoscrizioni provinciali per la soppressione di alcune Province e la riduzione del loro numero; così come è parso evidente l'aver abbandonato la strada della ricerca di criteri con cui ridisegnare la mappa amministrativa. Ad essa, piuttosto, il Governo ha preferito la via dello "svuotamento" delle Province, attraverso la privazione del requisito della rappresentanza diretta, nonché la drastica riduzione delle funzioni in precedenza loro attribuite. Muovendosi sulla stessa linea le successive misure per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (la c.d. *spending review*), adottate con d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, hanno riaperto l'annosa questione della soppressione delle Province.

L'“armamentario” normativo prescelto, ai fini di un intervento riformatore dell'Ente provinciale, ossia il ricorso alla decretazione d'urgenza, ha finito, infatti, con l'imprimere un'impronta nuova alla ben nota e consumata *querelle* sull'abolizione delle Province. A far data dall'approvazione del c.d. decreto “*Salva Italia*”, e dall'inserimento in esso di un articolo dedicato alla riduzione dei costi di funzionamento delle Province, la discussione sul ruolo di tale Ente, all'interno della più ampia architetturale istituzionale del nostro Paese, pur sempre animata da contrapposizioni incapaci di una sintesi, sembrava in effetti essere giunta ad un “punto di non ritorno”. Non era insomma affatto scontato che le novità “provinciali” introdotte dal decreto legge si traducessero davvero in una riduzione della spesa, non essendo per nulla da escludere un esito di segno esattamente antitetico. Ben altro effetto si sarebbe invece prodotto ove si fosse assottigliato – anche per decreto – l'esistente reticolo di consorzi, enti, autorità e strutture intermedie tra Comuni e Province, e poi fra Province e Regioni, ovvero si fosse messo mano a quel colosso d'argilla rappresentato dalle Prefetture o di altri enti che vedono la partecipazione dello Stato.

La fretta è stata evidentemente una cattiva consigliera. Ma il profilo decisivo è parso un altro: l'inesistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza. Tale circostanza non si è dimostrata priva d'importanza, vista l'attenzione che la Corte costituzionale ha riservato a questo documento proprio al fine di verificare l'effettiva esistenza dei presupposti dell'atto. Del resto, l'assenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione è stata confermata altresì dal fatto che l'art. 23, d.l. n. 201, si è limitato soltanto a prevedere – con cadenze decisamente lasche rispetto ad un'esigenza straordinaria, necessaria ed urgente – la futura entrata in vigore di ulteriori leggi statali o regionali. Tra l'altro, ad alimentare i dubbi circa la rispondenza alla Costituzione delle scelte assunte in tema dal Governo è stata la circostanza per cui, attraverso la decretazione d'urgenza, l'Esecutivo fosse intervenuto su una materia, quale certamente quella in questione, sottratta alla sua disponibilità.

In seguito con il d.l. n. 95 e sua legge di conversione n. 135 del 2012, il decisore politico ha inteso intervenire ancora una volta in relazione a Comuni e Province, anche con disposizioni di carattere ordinamentale ed attinenti al profilo funzionale. In particolare, nella prospettiva indicata, particolarmente significativo è risultato il disposto dell'articolo 17, *ab origine* significativamente rubricato “*soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni*”. Tale articolo, infatti, nella sua originaria formulazione, in dichiarata attuazione degli obblighi comunitari tesi al

raggiungimento del pareggio di bilancio, prevedeva la soppressione ovvero l'accorpamento delle Province. Inoltre, a dimostrazione di un parziale ravvedimento del decisore politico che, in questo modo, contraddiceva la linea di pensiero sottesa alla legge n. 214 del 2011, lo stesso articolo prevedeva il recupero di funzioni di amministrazione attiva alle nuove Province derivanti dal processo di soppressione ed accorpamento.

Com'è noto, in sede di conversione, il dettato del d.l. n. 95 è stato significativamente emendato, grazie all'introduzione di talune importanti innovazioni. In primo luogo è stata modificata la stessa rubrica dell'articolo 17 in "*riordino delle Province e loro funzioni*"; variazione questa dal valore non esclusivamente semantico, ma soprattutto sostanziale.

Indiscutibilmente, la portata di queste disposizioni consente di asserire che, in quanto peculiare espressione del disegno pluralista elaborato dalla Costituzione, la Provincia è una delle comunità nelle quali il cittadino si inserisce come soggetto partecipante alle decisioni pubbliche. Conseguentemente, sarebbe con ciò stesso provato che, in quanto tale, la Provincia non può essere abolita con una semplice legge ordinaria. In effetti, un processo di riordino del sistema delle Autonomie locali, altresì rispettoso del dettato costituzionale, in attesa di una riforma del Testo fondamentale che sola potrebbe sopire i molti dubbi sollevati dagli attuali processi riformatori delle realtà provinciali, potrebbe anzitutto passare attraverso l'istituzione delle Città metropolitane. A Costituzione invariata, dunque, l'istituzione della Città metropolitana potrebbe a ragione essere ritenuta come una concreta possibilità di riforma dell'Ente intermedio nella disponibilità del legislatore ordinario.

A raccogliere, almeno in parte, l'auspicio sopra formulato, è intervenuta la legge n. 56 del 2014, recante "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*". Con il varo di tali disposizioni, il legislatore ha superato contrasti ed inerzie, e, dando contestualmente seguito a precise indicazioni in tal senso provenienti dall'Unione europea, oltre che da singoli Stati aderenti alla costruzione comunitaria, finalmente ha allineato, sotto questo profilo, il nostro Paese all'esperienza in tal senso maturata nelle zone d'Oltralpe. Chiaramente sottesa alla scelta a favore di una ristrutturazione istituzionale delle Aree metropolitane, è la raggiunta consapevolezza del ruolo del tutto peculiare che tale elemento riveste nell'intelaiatura istituzionale. La definizione della *vexata quaestio* dell'identificazione delle Città metropolitane, viene seguita, nel testo normativo, dall'altrettanto fondamentale problematica della delimitazione del relativo territorio, che il legislatore ha

identificato, infine, con quello della Provincia omonima. Indiscutibilmente, analizzate nella loro portata singolare, le disposizioni che oggi disciplinano l'ente "Città metropolitana" non mancano di offrire all'interprete elementi utili a tastarne l'apprezzabilità nella più ampia prospettiva di riordino del sistema degli Enti locali, cui il legislatore espressamente finalizza le norme da ultimo varate. Tuttavia, esse si prestano, altresì, ad essere valutate sotto il profilo dell'incidenza della relativa attuazione sul piano di quel risparmio di spesa e razionale impiego delle risorse che rappresenta l'obiettivo sotteso alla riforma dell'intelaiatura istituzionale. Ci si trova, dunque, in presenza di una riforma istituzionale che, per aggiungere ulteriori elementi di complicazione ad un quadro che appare di per sé estremamente confuso, potremmo definire di tipo modulare e progressivo. Ad emblematica riprova della scarsa attenzione con la quale il legislatore, con evidenza, ha deciso di avvicinare l'*affaire* Province, pare opportuno evidenziare che le previsioni originarie della legge Delrio sono state formulate in termini tali da suscitare dubbi anche in relazione alla stessa permanenza in carica, sino a scadenza naturale del mandato, delle Amministrazioni provinciali, elette nel corso del 2010 e del 2011.

A differenza del dato normativo pregresso, la legge Delrio non attribuisce alle Province funzioni fondamentali estese ad interi ambiti materiali; essa, piuttosto, individua funzioni "certe" nell'ambito delle materie considerate. Ci si trova di fronte a previsioni che, al di là di taluni tecnicismi riferiti al profilo dell'elezione dei nuovi organi provinciali, si muovono in linea di sostanziale continuità con le scelte precedentemente assunte dal Governo, risultando, *de facto*, confermate le determinazioni relative alla struttura organizzativa, alle funzioni conferite, alla legittimazione democratica indiretta delle Province riformate e dei loro organi di governo. Sembrerebbe così potersi desumere che il disegno di legge di revisione costituzionale, in modo alquanto paradossale alla luce delle riferite premesse, ove dovesse essere effettivamente approvato, finirebbe con l'introdurre nel tessuto ordinamentale, ben due Enti di area vasta: da un lato, le Città metropolitane, dall'altro, gli Enti di area vasta. Occorre rilevare, come il disegno di legge in esame, rimoduli in maniera importante il riparto di competenze tra Stato e Regioni in ambito legislativo, attraendo nuovamente nell'orbita statale tutta una serie di materie che la riforma del 2001 aveva reso oggetto di regionalizzazione. Proprio sotto tale profilo, il disegno di legge *de quo* anima non poche discussioni, suscitando diverse perplessità in merito alla rispondenza del dettato della legge alla vocazione naturalmente spettante ad una Camera



che aspiri ad essere espressione delle Autonomie locali. Non resta, dunque, che attendere quelle che saranno le evoluzioni normative, istituzionali e costituzionali, che si registreranno nel prossimo futuro, per comprendere se si persevererà, contro ogni buon senso, nel voler decretare l'eliminazione delle Province, o se si opterà, di contro, come un irrazionale *dietrofront*, verso soluzioni più equilibrate che risparmino gli Enti territoriali che, a Costituzione vigente, concorrono con pari dignità rispetto allo Stato a costituire la Repubblica.