



## **SUL RIORDINO DELLE PROVINCE CONTENUTO NEL DECRETO LEGGE “SALVA ITALIA”**

di

***Federica Fabrizzi***

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico,  
Università Telematica Internazionale – Uninettuno)*

14 dicembre 2011

1. L'art. 23 del decreto legge n. 201/2011 reca come rubrica “Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province”; i commi da 14 a 20 si occupano specificatamente della nuova disciplina degli organi di area vasta, regolamentando sia l'attribuzione delle funzioni che aspetti attenti agli organi di governo dell'ente Provincia.

Prima di entrare nel dettaglio delle disposizioni contenute nel nuovo intervento normativo, preme svolgere qualche breve considerazione di ordine generale.

La prima. La circostanza per cui anche il Governo Monti ha sentito l'esigenza di inserire nella manovra cosiddetta “Salva Italia” un articolo dedicato alla riduzione dei costi di funzionamento delle Province non può che avere un solo significato: ormai il livello di discussione è giunto ad un punto di non ritorno e le Province – a torto o a ragione – sono concepite come un costo o, più in generale, come un livello di governo sul quale è imprescindibile ormai un intervento. Lo attesta, per via indiretta, la stessa relazione tecnica allegata al decreto, la quale chiaramente afferma che “considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a

prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)" e che "il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame - 65 milioni di euro lordi - è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo". Per stessa ammissione del Governo, dunque, i commi in esame non condurranno ad un risparmio di spesa sensibile ed immediato; se ne deve dedurre che essi sono stati inseriti "perché non si poteva non metterli" senza incappare nel *refrain* del "piuttosto aboliamo le province!".

Quale sia stato l'*iter* attraverso il quale si è giunti a questo "sentire comune" è noto; peraltro chi scrive ha più volte espresso perplessità su di una riflessione che ha il sapore del populismo e che è stata troppo spesso influenzata da un'analisi del problema quanto meno superficiale. Tuttavia, la riproposizione della questione in ogni circostanza utile (persino in un decreto della portata di quello del Governo Monti) significa con tutta probabilità che un intervento è ormai inevitabile. Il che, peraltro, non necessariamente è un male, tutt'altro, considerando che il tema delle funzioni degli organi di governo locali e il loro riordino è assolutamente necessario e richiesto in dottrina da diversi anni. Il problema sta, con tutta evidenza, sul come si interviene. Ma di questo si dirà più avanti.

La seconda constatazione di ordine generale è che il Governo Monti ha ritenuto opportuno abbandonare la strada fin qui battuta della ridefinizione dei confini delle circoscrizioni provinciali per la soppressione di alcune Province e la riduzione del loro numero. Fermo restando, infatti, che - come ricordato dallo stesso Monti in sede di presentazione del programma di governo all'aula del Senato - la soppressione *tout court* presuppone una modifica costituzionale e la prescritta procedura aggravata, l'esecutivo ha evidentemente preso atto delle estreme difficoltà che un intervento sul ritaglio amministrativo comporta e della complessità di intervenire su di un assetto ormai sufficientemente stabilizzato e che va a toccare profili storici, economici, sociali ed identitari di non poco momento. Meglio, dunque, non avventurarsi nella (vana) ricerca di criteri con cui ridisegnare la mappa amministrativa, come hanno chiaramente dimostrato i falliti tentativi esperiti in questo senso dal Governo Berlusconi negli ultimi due anni<sup>1</sup>.

Come intervenire allora - dal momento che si deve intervenire - sull'ente Provincia?

---

<sup>1</sup> Sui tentativi di riduzione del numero delle province sia consentito il rinvio a F. Fabrizzi, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in *federalismi.it*, n. 11/2010 e F. Fabrizzi, *Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle Province*, in *federalismi.it*, n. 16/2011, nonché A. Sterpa, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province*, in *federalismi.it*, n. 11/2010.

La risposta contenuta nella manovra è assai pesante. In buona sostanza, non potendo operare né eliminandole né riducendole, le Province sono state svuotate, da un lato privandole del requisito della rappresentanza diretta, dall'altro riducendo in modo drastico le funzioni loro attribuite.

2. Il comma 14 prevede che “spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”. Di tutto il novero delle funzioni che, sebbene disorganicamente, sono state nel corso degli anni attribuite alle Province - a partire dalla legge n. 142/90, passando per le riforme Bassanini ed il d. lgs. n. 112/98, fino ad arrivare alla legge n. 42/2009 – rimangono in capo all'ente di area vasta solamente le “funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni”. Certamente occorre capire che cosa si debba intendere per “indirizzo politico”, che difficilmente è qualificabile come una funzione amministrativa *strictu sensu* e per “coordinamento” (possono, ad esempio, considerarsi attività di coordinamento anche quelle funzioni di amministrazione attiva, quali l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento ovvero l'approvazione del Piano Regolatore Generale?), ma senza dubbio alcuno l'aver limitato a questi due soli ambiti di operatività le funzioni provinciali significa intervenire in modo drastico su anni di riflessioni e di disquisizioni sulle funzioni proprie dell'ente di area vasta e sulla loro differente vocazione funzionale rispetto ai Comuni. Come si è sempre detto, infatti, mentre i Comuni si occupano prevalentemente dei servizi alla persona, all'ente di area vasta si confanno quelle funzioni che riguardano piuttosto la gestione del territorio e dell'ambiente, nonché quelle attività che, per scala dimensionale, possono essere gestite in modo ottimale dal livello di governo intermedio (ad esempio la viabilità ed i trasporti). Le funzioni delle Province dunque non sono banalmente la somma delle funzioni dei Comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale; le funzioni delle Province sono – o dovrebbero essere – altro.

Rispetto dunque alla previsione di cui al comma 14 in commento, almeno due riflessioni sembrano d'obbligo. Innanzitutto, un inevitabile dubbio di costituzionalità della norma sorge se solo si pone mente a tutto il dibattito che la dottrina ha affrontato, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, sul concetto di “funzioni fondamentali” e di “funzioni proprie” di cui, rispettivamente, agli art. 117, comma 2, lettera p), Cost. e 118, comma 2, Cost. Al di là della coincidenza o meno dei due aggettivi usati del costituente, quel che è emerso in dottrina è l'idea che possano esistere delle funzioni non comprimibili dal legislatore, né regionale né statale, in quanto da sempre ritenute necessarie per l'esistenza ed il corretto sviluppo delle

rispettive comunità territoriali e degli interessi di cui sono esponenziali. La stessa Corte costituzionale si è pronunciata sull'argomento con la sent. n. 238/2007 nella quale si legge, tra l'altro, che “ il mancato riferimento, da parte del legislatore regionale, alle funzioni proprie non implica il disconoscimento dell'esistenza di *un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.*” (corsivo nostro).

Se, dunque, esiste un nucleo di funzioni connesso al riconoscimento del principio di autonomia fissato tra i principi fondamentali della Carta repubblicana, occorre valutare con attenzione se le sole funzioni “di indirizzo politico e di coordinamento” siano sufficienti a non disconoscere – per usare il termine utilizzato dai giudici costituzionali – quel principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost. E ciò tanto più in considerazione del novellato art. 114 Cost. che ha (avrebbe?) disegnato un sistema policentrico ed equiordinato nel quale – sempre per usare le parole della Corte – “gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”<sup>2</sup>.

Oltre a qualche dubbio di costituzionalità, nel leggere il comma 14 della manovra in commento non si può non notare una certa schizofrenia del legislatore che negli ultimi anni è intervenuto sulla materia degli enti locali in modo davvero randomico, senza avere un chiaro disegno da perseguire e percorrendo traiettorie spesso divergenti. Un solo esempio a chiarire quanto appena affermato. L'art. 2, comma 38, della legge Finanziaria 2008 ha stabilito che le Regioni entro il 1 luglio 2008 dovessero procedere alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico e della raccolta dei rifiuti e che tale rideterminazione dovesse avvenire, oltre che secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa, anche con una “valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente”. Il successivo decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2 (così come convertito dalla legge 26 marzo 2010 n. 42) ha espressamente previsto, tra le norme finalizzate al contenimento delle spese negli enti locali, l'abolizione degli A.T.O.<sup>3</sup> e delle Autorità d'ambito entro il 27 marzo 2011, termine poi prorogato al 31 dicembre 2011.

Se vengono aboliti gli A.T.O. e le loro funzioni debbono essere riassegnate alle Province, ma contestualmente si riducono al minimo le funzioni delle Province e tra esse non rientra quella

---

<sup>2</sup> Sent. n. 106/2002.

<sup>3</sup> In particolare la legge abroga gli artt. 148 e 201 del D. Lgs. 152/2006.

della gestione del sistema idrico e dei rifiuti, a quale soggetto spetterà il compito di occuparsi di questi due settori così cruciali? Il comma 18 dell'art. 23 in commento a questo proposito esplicitamente prevede che lo Stato e le Regioni, con propria legge secondo le rispettive competenze, provvederanno a trasferire tutte le funzioni delle Province ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni.

Ma potranno i Comuni – che, non occorre certo ricordarlo, in Italia sono 8100, 5000 dei quali sotto i 5000 abitanti – assolvere al compito di gestire il sistema idrico e dei rifiuti in modo efficiente? O dovrà farsene carico la Regione, molto probabilmente tramite un ente strumentale, magari articolato sul proprio territorio sulla base delle circoscrizioni provinciali? Tutto questo, peraltro, ponendo una pietra tombale sull'approvazione della tanto sospirata Carta delle autonomie contenuta nel ddl 2259 che è attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati dopo essere stata approvata dal Senato.

3. I commi 15, 16, 17 e 20 regolamentano la forma di governo dell'ente Provincia. Anche in questo caso le innovazioni non sono di poco conto. In particolare, il comma 15 prevede che sono organi del governo della Provincia solamente il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia che durano in carica cinque anni; non è dunque più prevista la giunta provinciale. In base al comma 16, il Consiglio provinciale sarà composto da un massimo di dieci componenti eletti non più dalla popolazione residente nella Provincia ma dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della stessa con modalità che verranno stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012. Il consiglio provinciale di secondo grado così formato provvederà ad eleggere al suo interno il Presidente della Provincia (comma 17); anche la carica monocratica perde dunque la natura di elezione diretta che aveva acquisito con la legge n. 81/1993 e che così a fondo ha inciso sulla percezione degli enti locali, e dei suoi governanti, da parte non solo dell'opinione pubblica, ma dell'intero sistema politico.

Infine, il comma 20 stabilisce che sarà una legge dello Stato a stabilire il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadranno. E' quest'ultimo un passaggio assai critico che, non a caso, è stato già oggetto di modifica, stante i delicati profili che sottende. Nella prima stesura del testo del decreto legge che è circolata, infatti, era previsto che gli organi in carica decadessero il 30 aprile 2012, quindi in corso di mandato; la previsione, che presentava evidenti profili di illegittimità, è stata modificata nel senso che sarà una legge apposita a fissare tale data. Il problema, tuttavia, non varia molto; come noto, infatti, le elezioni amministrative per gli organi provinciali non si tengono contestualmente in tutte le Province italiane e nel 2012 sono previste le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali

solamente a Vicenza, Ancona, Ragusa, Como, Belluno, Genova e La Spezia. Data la sfasatura esistente, la legge che entrerà in vigore dovrà o prevedere delle scadenze differenziate – il che sembrerebbe assai strano – ovvero prevedere comunque delle scadenze in corso di mandato – il che sarebbe certamente passibile di impugnazione.

Sembra, peraltro, che su questo punto il Governo abbia intenzione di presentare un proprio emendamento correttivo con il quale la decadenza degli organi in carica verrebbe già fissata al 31 marzo 2013, prevedendo – pare – una “disciplina transitoria” per gli enti in scadenza anticipata ed escludendo dalla normativa le province autonome. L’andamento dei lavori parlamentari degli ultimi anni in tema di province ha però ampiamente dimostrato che la materia è sempre molto “fluida” e correttivi, rinvii e modifiche, sono sempre dietro l’angolo; per tale ragione, in questa sede, il testo cui fare riferimento non può che essere quello del decreto legge così come è stato depositato alle Camere.

Naturalmente, l’elezione di secondo grado non è di per sé improponibile e l’iniziativa rientra perfettamente nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lettera p), Cost., sebbene occorra notare che tra gli enti elencati all’art. 114 Cost., la provincia sarebbe la sola a “godere” di un trattamento diverso e a non avere una propria rappresentanza diretta. Qualche dubbio, però, solleva la previsione del numero massimo di dieci Consiglieri eletti dagli organi elettivi dei Comuni (i Consigli comunali o i Sindaci?). La norma parla di “non più di dieci componenti”, ma credere che in qualche caso ci si atterrà su di un numero più basso è illusorio. E’ praticamente certo, infatti, che tutte le Province si manterranno sul limite massimo e ciò a prescindere dal numero degli abitanti (occorre ricordare che nella provincia di Roma risiedono più di 4 milioni di abitanti mentre quelli di Isernia non arrivano a 89 mila?) e, soprattutto, dal numero dei Comuni che ricadono all’interno del loro territorio. Il che non sembra rispondere pienamente ad un principio di ragionevolezza, se si tiene conto del fatto che, per fare solo qualche esempio, la Provincia di Trieste conta solo 6 Comuni, ma quella di Torino ne conta 315; la Provincia di Prato annovera 7 Comuni e quella di Milano 134; la Provincia di Perugia è composta da 59 Comuni, ma quella di Alessandria da 190, e mentre nella prima risiedono circa 670 mila abitanti, nella seconda se ne contano solamente 440 mila.

Su questo punto sarebbe dunque certamente necessario calibrare la composizione dei consigli provinciali in forma più ponderata, magari ipotizzando un numero variabile di consiglieri (tra 10 e 30, ad esempio) proprio sulla base del numero degli abitanti e dei Comuni.

E se poi si volesse davvero fare un’operazione di sistema, eliminando un livello di elezione diretta per tentare magari di intervenire anche su talune storture del sistema politico-partitico

cui si è assistito in seguito alla personalizzazione prodotta dalla legge n. 81/93 – non ultimo l’inversione del *cursus honorum* dei politici nonché il fenomeno dell’accumulo delle cariche di parlamentare e presidente di Provincia<sup>4</sup>, allora si potrebbero ipotizzare dei Consigli provinciali eletti direttamente e una forma di governo che assuma piuttosto le caratteristiche di forma di governo direttoriale, prevedendo una rotazione nella carica di vertice.

---

<sup>4</sup> Su questo profilo sia consentito il rinvio a F. Fabrizzi, *Il doppio mandato per i parlamentari eletti alle cariche di sindaco di grande comune e presidente di provincia tra vuoto normativo e giurisprudenza delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 5/2010.