

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

Le Province a due anni dalla legge 56/2014

Claudia Tubertini

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Claudia Tubertini

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
claudia.tubertini@unibo.it

Abstract

A due anni dall'entrata in vigore della legge 56/2014, le Province hanno assunto una fisionomia differenziata in base alle scelte operate dalla legislazione regionale, che ha puntato ora ad un riordino provinciale minimo, ora ad una razionalizzazione, ora ad un vero e proprio svuotamento. Ma si tratta di un assetto ancora instabile e fortemente condizionato dagli esiti della riforma costituzionale, suscettibile, a sua volta, di diverse letture e comunque legata alla interpretazione che il legislatore statale ne darà attraverso la legge sui «profili ordinamentali generali degli enti di area vasta». Il dibattito sui contenuti possibili di questa legge è fondamentale per delineare gli scenari che potrebbero prodursi in caso di approvazione, e anche di mancata approvazione del nuovo testo costituzionale.

Two years after the entry into force of Law 56/2014, the Regions have taken very different choices among the Provinces: some of them has operated a minimum provincial reorganization, others a rationalization, others an emptying. But it is a still and unstable framework, strongly influenced by the outcome of the constitutional reform project, which may, in turn, conduct to various readings and which is still linked to the interpretation that the State legislator will give through the law on «general profiles of large area entities (Enti di area vasta)». The debate on the possible content of this law is critical to outline the scenarios that could occur, either the new constitutional reform will be approved or rejected.

Parole chiave/ *Keywords*

Province, Leggi regionali, Funzioni amministrative, Forma di governo, Riforma costituzionale / *Provinces, Regional law, Administrative functions, Governing bodies, Constitutional reform.*

La fisionomia delle Province, oggi

Con la promozione della riforma del sistema locale, il governo aveva dichiarato voler accompagnare i livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità - le regioni e i comuni - con un livello di governo di area vasta, «chiaramente collocato in una visione funzionale ad una più razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non a un livello di democrazia locale» (così, la relazione di accompagnamento al disegno di legge).

È opinione comune, tuttavia, che questo obiettivo - complici senz'altro i vincoli derivanti dal testo costituzionale vigente, che configura le Province come articolazioni territoriali necessarie e costitutive dello Stato - non sia stato tradotto con altrettanta chiarezza nella disciplina della legge 56/2014 relativa alle "nuove" Province, che sono state disegnate, al contempo, come enti territoriali titolari di funzioni proprie, ma anche come enti assistenza e di coordinamento «orizzontale» o «intercomunale», sia nella forma di governo (di secondo grado) che nella vocazione istituzionale (i compiti assegnati).

La stessa ambivalenza non poteva quindi che riversarsi nella legislazione regionale di attuazione, chiamata dalla stessa legge 56 a dare corpo e sostanza alla riforma; legislazione la cui lettura ed interpretazione - al di là delle importanti questioni relative alla riallocazione del personale e delle risorse, che tanto hanno appassionato i commentatori - appare dunque essenziale per comprendere l'effettiva fisionomia assunta oggi dalle Province.

Ebbene, una prima analisi della legislazione regionale adottata in questi due anni dall'entrata in vigore della legge 56 mostra come le Regioni, per un verso, abbiano dato maggiore o minore consistenza alle funzioni provinciali del primo tipo (quelle "proprie"), per altro verso, abbiano incoraggiato con differente intensità il nuovo ruolo provinciale di cooperazione all'esercizio delle funzioni comunali. Si va dall'estremo di regioni che hanno fortemente ridimensionato le funzioni provinciali,

sin quasi ad azzerarle, sino al capo opposto, ovvero, a regioni che hanno (più o meno in aperto contrasto con il disegno nazionale) invece puntato a mantenere lo *status quo ante*, garantendo, almeno in via transitoria, a proprie spese l'assetto funzionale preesistente; a metà tra questi poli opposti si collocano i modelli intermedi, che, pur limitando le funzioni provinciali entro un elenco tassativo, fanno intravedere soluzioni future di segno diverso, non escludendo la possibilità di assegnare anche altre funzioni alle province, ad esito dell'adeguamento dell'intera legislazione regionale di settore.

In ogni caso, nella legislazione regionale sembra non esservi corrispondenza biunivoca tra peso delle funzioni provinciali "proprie" e valorizzazione della vocazione associativa delle province, che compare, infatti, sia in leggi regionali che hanno interpretato le province in senso "forte", sia in quelle che ne hanno fortemente limitato le funzioni. Ciò mostra come, in sostanza, questa vocazione provinciale a costituire nuovo perno di cooperazione ed assistenza alle funzioni comunali appaia (salvo eccezioni) tutta da costruire, scontando certamente la carenza di esperienza e di risorse umane e strumentali, ma trovando anche un ostacolo nella comprensibile volontà delle Regioni di non confondere ruolo e funzioni provinciali e quello delle forme associative sovracomunali (*in primis*, le unioni).

Non mancano, tuttavia, Regioni che hanno anche ipotizzato per le Province una specifica funzione di sostegno e incentivazione della gestione associata sovracomunale: è il caso della Lombardia, dove si fa riferimento a zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali.

Altre Regioni hanno invece decisamente puntato sulla cooperazione *tra* Province, come strumento di razionalizzazione delle risorse, e come primo passaggio in vista di una riorganizzazione su scala più ampia delle funzioni *di area vasta*. E' questo il caso dell'Emilia-Romagna, che ha puntato sull'individuazione di Aree vaste interprovinciali per l'esercizio associato delle funzioni da parte delle Province. Soluzione simile è prevista anche in Piemonte, dove la legge ha individuato direttamente gli ambiti ottimali per necessario esercizio associato delle funzioni provinciali; e un riferimento alla gestione associata delle funzioni provinciali è contenuto anche nella legislazione dell'Abruzzo e della Puglia. E' evidente come, nell'ottica di queste ultime Regioni, l'avvio di gestioni associate sovraprovinciali dovrebbe portare – una volta venuto meno, per effetto della riforma costituzionale *in*

itinere, ogni vincolo alla revisione degli ambiti territoriali provinciali – alla costituzione di nuovi soggetti istituzionali, operanti nei nuovi e più vasti confini interprovinciali già sperimentati.

La rapida rassegna qui compiuta mostra, in sostanza, un quadro fortemente differenziato, con una spaccatura evidente tra chi punta ad un riordino provinciale minimo, chi ad una razionalizzazione (delle funzioni e/o delle dimensioni), chi ad un sostanziale svuotamento. In ogni caso occorre tener conto che le scelte di riordino sono state condizionate dai vincoli normativi esistenti (rispetto del ruolo delle province cristallizzato dalle funzioni fondamentali, limiti di ordine finanziario), per cui è difficile dire se siano scelte di prospettiva, o di mera transizione.

Le ambivalenze, i dubbi e le incertezze qui segnalate non potevano non riversarsi anche sul modo in cui le stesse Province hanno interpretato il proprio ruolo in questo periodo. Un'analisi degli statuti provinciali, ad esito del loro adeguamento alla legge 56 (adeguamento che, comunque, è stato lento ed ancora non del tutto compiuto), mostra una certa vischiosità di istituti e prassi tipiche dell'ente territoriale autonomo, mentre più raramente viene enfatizzato il nuovo ruolo della Provincia come ente di rappresentanza e coordinamento dei comuni.

Non mancano, peraltro, situazioni (sia pure non diffuse) nelle quali la nuova forma di governo di secondo grado ha generato tensioni e conflitti tra *vecchia* e *nuova* classe politica provinciale; così come non sono mancate polemiche circa la capacità dei nuovi amministratori provinciali di contemperare interessi di area vasta e quelli della propria comunità locale e dubbi interpretativi circa l'applicazione del nuovo modello di elezione (specie in relazione all'avvicendamento dei consiglieri provinciali, per effetto della cessazione del mandato comunale e/o della loro rielezione in altri comuni). Generale è, poi, la percezione di una certa resistenza degli amministratori locali a farsi carico (specie nelle province composte da un ridotto numero di comuni) del ruolo di amministratori provinciali, così denso di responsabilità ed implicazioni, giuridiche e politiche, ed al contempo gratuito.

Le incertezze del processo di riforma costituzionale e la necessità di una presa di posizione del legislatore statale

L'accento fatto sopra al processo di riforma costituzionale in corso rende ancor più evidente come ogni considerazione in merito al ruolo presente e futuro delle

Province/Enti di area vasta non possa che essere provvisoria. Non è ancora stato sciolto, infatti, l'importante nodo interpretativo legato all'assegnazione allo Stato della definizione dei «profili istituzionali generali» degli «enti di area vasta», secondo la previsione contenuta nell'art. 40, comma 4 del testo di revisione costituzionale in attesa del vaglio referendario.

Se, come sembra emergere dall'opinione dominante, in caso di approvazione della riforma costituzionale gli Enti di area vasta non dovrebbero essere più – al di fuori, si intende, delle aree metropolitane - necessari, spettando al legislatore regionale la scelta definitiva in merito, di certo, laddove confermati, dovranno comunque rispondere a determinati requisiti dimensionali ed istituzionali comuni dettati dallo Stato. In ogni caso, sembra restare esclusa la loro reviviscenza come enti direttamente rappresentativi, venendo meno la loro natura di enti costitutivi della Repubblica. Ogni interpretazione di segno diverso – sia pure teoricamente possibile, vista l'ambiguità del testo costituzionale sul punto - andrebbe in controtendenza con gli obiettivi di fondo della legge 56/2014, che erano e sono – vale la pena ricordarlo – i seguenti: *a)* semplificare il quadro degli enti locali infrastatali; *b)* ridurre i livelli elettivi; *c)* semplificare i processi decisionali e accrescere l'efficienza dell'amministrazione locale; *d)* ridurre i costi.

Per realizzare appieno obiettivi certo non appare sufficiente una lettura meramente continuista degli effetti della riforma costituzionale, che congeli il quadro attuale, come si è visto, così provvisorio e incerto. Del tutto auspicabile è, al contrario, che il legislatore statale faccia una scelta precisa, approvando il più rapidamente possibile la legge statale prevista dal già citato art. 40, anche per non lasciare alle Regioni, o peggio ai giudici, il compito di interpretare *à la carte* gli elementi indefettibili e comuni di questi enti. Questa legge statale potrebbe partire dalla definizione dell'Area vasta quale ambito territoriale intermedio e corrispondente, eventuale livello di amministrazione che ciascuna Regione può decidere di confermare, riformare o invece superare come esito della trasformazione delle attuali Province, da operarsi entro un termine dato. In ogni caso, la Regione dovrà farsi carico delle funzioni che attualmente sono in titolarità delle Province, regolarne la destinazione e le conseguenti riallocazioni di risorse, così come ha fatto dopo la legge 56. Soluzioni calate dall'alto, in un contesto, come si è visto, tanto differenziato, non sembrano possibili.

Questo, peraltro, è solo il contenuto essenziale di questa legge generale, che dovrebbe anche regolare la procedura di revisione dei confini provinciali, dettarne le

dimensioni minime (anche differenziate in base alla diversa dimensione della regione), definirne, almeno in termini generali, le fonti di finanziamento e, soprattutto, confermarne (con eventuali correttivi dimostratisi necessari) la forma di governo di secondo grado.

Certo, parlare ora dei contenuti della legge ordinaria di attuazione della riforma costituzionale potrebbe apparire prematuro, ma non lo è. E' utile, invece, proprio per delineare gli scenari che potrebbero prodursi in caso di approvazione, e anche di mancata approvazione. Perché appare evidente che anche in questo secondo caso non è da escludersi la necessità di un nuovo intervento di riforma dell'area vasta, che, pur senza azzerare i cambiamenti già prodotti, li porti a compimento, ne sciolga le ambiguità e ne risolva i punti in sospeso.

Si tratta di aspetti cruciali che, se non adeguatamente affrontati, rischiano di prolungare *sine die* l'attuale, così complessa fase di transizione.

BIBLIOGRAFIA

Carloni, E.

2014 *Le Province dopo la "abolizione delle Province"*, in Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli, Jovene.

Fabrizzi, F.

2016 *Il nuovo disegno del sistema locale*, in «Federalismi.it», 12. [online]

<http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31965&dpath=document&dfile=08062016103248.pdf&content=Il+nuovo+disegno+del+sistema+locale+-+stato+-+dottrina+->

Ferrara, A.

2016 *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in «Federalismi.it», 5. [online]

<http://www.federalismi.it/document/02032016110949.pdf>

Gardini, G.

2015 *Cirisi e nuove forme di governo territoriale*, in «Istituzioni del federalismo», 3, p. 533 -567.

Meloni, G.

2016 *Quale organizzazione e quali risorse per il nuovo assetto delle funzioni*, in «Federalismi.it», 15. [online]

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=32239&dpath=document&dfile=20072016133701.pdf&content=Il+referendu+m+costituzionale+tra+comunicazione+istituzionale+e+comunicazione+politica+-+stato+-+dottrina+-+>

Merloni, F.

2016 *Ruolo degli enti territoriali e riordino degli enti regionali: spunti per il dibattito*, in AA.VV., *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*. Bologna, il Mulino.

Pinelli, C.

2015 *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, n «Istituzioni del federalismo», 3, p. 569-589.

Pizzetti, F.

2015 *La riforma degli enti territoriali nella legge Delrio e la prima fase della sua attuazione*, in Pizzetti, F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio)*. Milano, Giuffrè Editore.

Sterpa, A.

2016 *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in «Federalismi.it», 12. [online]

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=31961&dpath=document&dfile=09062016125738.pdf&content=I+poteri+dell+e+Regioni+sugli+enti+locali+nella+riforma+costituzionale+-+stato+-+dottrina+-+>

Tubertini, C.

2016 a *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città Metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in AA.VV., *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*. Bologna, il Mulino.

2016 b *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in «Le Regioni», p. 99 -122.