



6 MARZO 2019

Le Province a cinque anni dalla legge  
“Delrio”: profili partecipativi e  
funzionali-organizzativi

di **Cristiana Benetazzo**  
Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova

# Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi \*

**di Cristiana Benetazzo**

Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova

**Sommario:** **1.** Premessa. Le “nuove” Province nel sistema complessivo degli enti locali: quale futuro? – **2.** Le storiche difficoltà delle Province e le finalità di risparmio della «legislazione emergenziale della XVI legislatura»: il riordino territoriale e la riduzione delle funzioni amministrative nei decreti legge cd. Salva Italia e *spending review*. – **3.** La ridefinizione della struttura istituzionale e della *governance* delle Province nella riforma Delrio (l. n. 56/2014) e il conseguente venir meno di due caratteristiche fondamentali dell’ente intermedio: la legittimazione politica quale ente territoriale direttamente rappresentativo e la capacità di «attrazione» di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. – **4.** La “mancata” riforma costituzionale e la legge Delrio: la necessità di verificare l’attuale assetto dell’ente intermedio e la possibilità di valorizzarne il ruolo lungo le linee tracciate indipendentemente dalla modifica delle regole costituzionali, specie in rapporto agli altri livelli di governo territoriale (principalmente il Comune). – **5.** Le attuali criticità delle Province. Il *deficit* di rappresentanza democratica; il contrasto con il principio autonomistico sancito dall’art. 5 Cost. e con gli altri principi costituzionali in tema di autonomia degli enti locali, da valorizzare secondo forme dirette di investitura. – **6.** (Segue) La ridefinizione delle funzioni amministrative. Le scelte più “conservative” delle Regioni settentrionali; la “ricentralizzazione” regionale delle funzioni nel centro-sud; la via “intermedia” di Campania, Molise, Toscana; la più articolata riforma della Regione Emilia Romagna (l. 30 luglio 2015, n. 13, modificata dalla l. 21 ottobre 2015, n. 17) che contiene una ricognizione analitica di principi generali e singole funzioni oggetto di trasferimento ai vari livelli. – **7.** Il riordino territoriale. La *vexata quaestio* dell’applicabilità dell’art. 133, comma 1, Cost. ai procedimenti di revisione delle attuali circoscrizioni territoriali: la tesi che richiede il consenso unanime dei Comuni interessati e quella più “flessibile” secondo cui la Costituzione non condiziona la validità dell’iniziativa al numero dei Comuni, o alla percentuale della popolazione, che la sostengano. Le indicazioni della Corte costituzionale in merito al valore “autonomistico” e “democratico” dell’iniziativa dei Comuni. Il ruolo dei CAL. – **8.** La revisione delle circoscrizioni provinciali. I diversi modelli seguiti dalle Regioni e le difficoltà attuative legate al mantenimento dell’art. 133, comma 1, Cost. Le ulteriori criticità legate alla contestuale ridefinizione complessiva dell’organizzazione statale periferica e la palese carenza di risorse finanziarie e di personale. – **9.** La legittimità del riordino territoriale e funzionale - organizzativo delineato dalla legge Delrio secondo Corte cost. n. 50/2015. – **10.** Il venir meno del parallelismo tra rappresentanza politica e dimensione territoriale degli interessi come effetto tipico della cd. “globalizzazione” e la “spasmodica” ricerca della dimensione territoriale ottimale. – **11.** Le possibili vie d’uscita dall’*impasse*: la soluzione fondata su un concetto più tradizionale di Provincia come “unità base” in grado di ridurre l’attuale discrasia tra “confini” delle autonomie territoriali e rappresentanza politica. – **12.** (Segue) La figura dell’ente ordinamento o “città territoriale” come modello per disegnare l’autonomia in forma diversa da quella classica, sviluppandone i profili di relazionalità: il “modello” friulano.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Premessa. Le “nuove” Province nel sistema complessivo degli enti locali: quale futuro?

Il tema della sorte delle Province è al centro del dibattito politico-legislativo da alcuni anni<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> È noto che la riforma delle Province italiane è stata oggetto di vari tentativi e di un lungo dibattito, che prende le mosse addirittura nella Assemblea costituente, e che è sempre oscillata tra la volontà di cancellare l'ente, allo scopo di evitare sovrapposizioni con le Regioni, e quella di valorizzarlo, in una logica di ampliamento delle sedi di partecipazione democratica e di migliore distribuzione delle competenze amministrative. Per una sintesi del dibattito in Assemblea costituente cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012. Nel medesimo senso cfr. T. GROPPI, *Soppressione delle province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2009, il quale fa riferimento alla «annosa questione della soppressione delle Province [...] che ciclicamente si ripresenta in dagli albori del Regno d'Italia per attraversare l'Assemblea costituente e il dibattito sulla organizzazione territoriale dello Stato nell'epoca repubblicana». Per ulteriori approfondimenti in merito ai tentativi di riforma, cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Il problema delle “nuove Province”*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1984; S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno di Roma, 31 gennaio 2002*, Roma, 2002; ID., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), ottobre 2012; ID., *La Provincia, l'area vasta, il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, *ivi*, ottobre 2012; ID., *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012; A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in AV. Vv., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione (atti dell'incontro di studi di Bologna del 14 gennaio 2002)*, Milano, 2002; P. AIMO, *Stato e poterilocali in Italia. Dal 1848 ad oggi*, Roma, 2010; L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012; B. CARAVITA DI TORITTO – F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2012; P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente Provincia*, in M. MANETTI – A. FROSINI (a cura di), *Riforma delle Province e sistema delle autonomie locali*, Rimini, 2012; F. CLEMENTI, *E ora guardiamo anche alle autonomie speciali*, in *Sole24Ore*, 3 novembre 2012; G.C. DE MARTIN, *Le Province: quale senso e quali prospettive*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9 marzo 2012; ID., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. fed.*, n. 1/2014; ID., *Il rischio crescente di autonomie finte*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012; ID., *Le Province*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. MANGANARO – M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2012; G. MANFREDI, *Riordino delle Province e leggi – manifesto*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 1 settembre 2012; C. SPERANDII, *La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle Province italiane*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), febbraio 2013; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it), n. 3/2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), osservatorio, luglio 2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 3 settembre 2013; F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 6 novembre 2013; A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 settembre 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2013; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, *ibidem*, 13 ss.; P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2013, 273 ss.; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, *ibidem*, 361 ss.; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali, e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2014; M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 31 agosto 2014; G. MARCHETTI, *Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali*, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), 30 giugno 2014; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); R. BIN, *Oltre il velo dell'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2015; P.M. VIPIANA, *La forma di governo delle Province*, in

In un'epoca nella quale si persegue, con reiterati tentativi non sempre riusciti, l'intento di un ridisegno complessivo dell'articolazione istituzionale della Repubblica, non potevano, infatti, rimanere escluse le Province, con i loro sistemi di ripartizione territoriale di funzioni, poteri e soprattutto risorse finanziarie. Il legislatore non si è però accontentato del risultato che avrebbe potuto perseguire con i tempi lunghi e incerti della riforma costituzionale e ha preteso risultati immediati, preferendo avvalersi della legge ordinaria e talora anche dell'eccezionale decreto legge (ipotesi, quest'ultima, pesantemente censurata dalla Corte costituzionale).

Così, negli ultimi sei/sette anni, si è assistito ad un susseguirsi di riforme e controriforme, a partire dagli interventi "estemporanei" del 2011 e del 2012<sup>2</sup> - clamorosamente bocciati dalla Corte costituzionale per inidoneità dello strumento normativo usato (il decreto legge) in materia da disciplinare, invece, con legge<sup>3</sup>

---

*Nuove province e città metropolitane. Atti del Convegno dell'Unione Province Lombarde*, a cura di G. F. FERRARI, Torino, 2017, 15 ss.

<sup>2</sup> Il primo importante provvedimento, che ha perseguito l'obiettivo del depotenziamento e della progressiva dismissione della Provincia è stato il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia"), approvato dal governo Monti e convertito nella l. n. 214 del 22 dicembre 2011. Con esso si era prevista la cancellazione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo, la drastica riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la soppressione delle relative giunte; e, per altro verso, un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite alla Provincia (in precedenza, c'erano stati altri interventi di portata più circoscritta, volti ad incidere soltanto sulla composizione numerica degli organi di governo provinciale). In particolare, l'art. 23, comma 16, aveva previsto che il consiglio provinciale fosse composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, mentre il successivo comma 17 stabiliva che il presidente della Provincia fosse eletto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti. Quanto alle funzioni, sarebbero rimaste in capo alla Provincia esclusivamente quelle 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: tutte le altre avrebbero dovuto essere trasferite ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse fossero acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 23, comma 18, d.l. n. 201/2011). Il d.l. n. 201 del 2011 ha suscitato l'immediata reazione di molte Regioni, che l'hanno impugnato innanzi alla Corte costituzionale, tanto da indurre il governo Monti a cambiare completamente strategia: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (nel testo risultante dalla legge di conversione 7 agosto 2012 n. 135), in questa prospettiva, ha determinato il recupero, da parte della Provincia, di alcune competenze di area vasta; al contempo, però, ha optato per «un complesso procedimento di razionalizzazione territoriale ispirato a criteri di ottimalità dimensionale e demografica», definiti dalla deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che indicava in 2500 kmq la dimensione territoriale minima e in 350.000 abitanti il numero minimo di popolazione residente. L'opzione del legislatore del 2012, in altre parole, è andata nel senso di conservare le Province nella loro caratterizzazione tradizionale e di conseguire gli auspicati risparmi mediante una loro drastica riduzione di numero (tanto che le Province delle Regioni ordinarie passavano, nel progetto, da 86 a 54). Su tali tentativi di riforma appena citati, v., *amplius*, P. ANTONELLI, *Le Province: dallo svuotamento al riordino. La riforma degli enti di area vasta dalle norme dell'art. 23 della l. 214/2011 a quelle dell'art. 17 della l. 135/2012*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012; P. CIARLO, *Sul riordino delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 06 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 07 agosto 2012, n. 135 e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), 14 settembre 2012.

<sup>3</sup> Il riferimento è alla nota pronuncia della Corte cost. 19 luglio 2013, n. 220, in *Giur. cost.*, 2013, 3157, con note di N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013* e G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti della "riforma delle Province"*. Su tale importante pronuncia si ritorna, *infra*, spec. nel § 7.

– fino alla l. n. 56/2014, la quale avrebbe dovuto, in realtà, rappresentare, per espressa indicazione del legislatore, una disciplina transitoria, nel senso che essa avrebbe dovuto temporaneamente fungere da “ponte” tra il previgente sistema di organizzazione degli enti locali e quello che sarebbe conseguito al compimento del procedimento di revisione costituzionale, avviato con il d.d.l. costituzionale “Boschi-Renzi” (A.S. n. 1429-B – A.C. n. 2613-B)<sup>4</sup>.

La riforma Renzi-Boschi era sembrata offrire l’occasione propizia per giungere all’abolizione (o, meglio, ad una “decostituzionalizzazione”) delle Province; obiettivo, sin qui sempre rimandato. Il suo *refrain* di fondo era che si dovesse diminuire la complessità e farraginosità istituzionale, ben rappresentata, secondo i sostenitori della riforma, dal tanto inutile quanto dispersivo e dispendioso bicameralismo legislativo così come dalla proliferazione di enti territoriali, tutti elettivi e rappresentativi; e che si dovessero conseguire risparmi di spesa e riduzione di costi grazie proprio alla eliminazione di tutti o parte di tali enti<sup>5</sup>.

In questo disegno “minimalista” e “riduzionista” sono rientrate anche le Province, sulla scorta della volontà di conseguire risparmi di spesa e di ridurre il complessivo personale politico da remunerare e sulla spinta di un’esigenza di semplificazione del quadro istituzionale, partendo dalla considerazione del carattere “artificiale” di tali enti<sup>6</sup> e delle “diseconomie” procedurali generate dalla compresenza di competenze di “troppi” livelli territoriali.

---

<sup>4</sup> Su cui, *ex multis*, L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell’uniformità versus logica della responsabilità*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 19 aprile 2014; G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, *ivi*, 19 aprile 2014; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, *ivi*, 22 aprile 2014; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2014; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 22 aprile 2014; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche considerazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; ID., *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2014.

<sup>5</sup> È noto che l’“abolizione” delle Province – come è stata mediaticamente e sommariamente presentata – non rappresentava infatti l’unica “eliminazione” che la riforma proponeva, in una logica di semplificazione istituzionale e di declamata sobrietà politica e finanziaria (o, forse, di suggestione demagogica): nella stessa logica si dovevano iscrivere la riduzione del numero dei parlamentari; la cancellazione dell’indennità per i senatori; l’imposizione di un tetto massimo per lo stipendio dei consiglieri regionali; l’abolizione del CNEL. Sulla riforma Renzi-Boschi v. la successiva nota 7.

<sup>6</sup> Cfr., in tale senso, A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2012, 11; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, n. 3/2015, 569 ss.; M. GORLANI, *op. cit.*, 4. Diverso il punto di vista espresso da G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia. Audizione davanti alla I commissione della Camera 30 luglio 2009*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2009, che identifica la Provincia come un ente «legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità (che si attinge ovviamente in modo parzialmente diverso nelle aree metropolitane)».



Ma anche questa riforma ha subito una dura e clamorosa “bocciatura”, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>7</sup>.

La mancata approvazione della riforma costituzionale ha lasciato in sospeso alcune questioni fondamentali, strettamente legate allo “statuto” costituzionale delle Province: se sia consentito trasformarle in enti di secondo grado; se, e in quale misura, lo Stato possa stabilire, e anche circoscrivere, le funzioni a esse spettanti o attribuibili; quale sia il ruolo delle Regioni nel disciplinarle e, di conseguenza, quali gli spazi per la differenziazione nella geografia amministrativa di area vasta; ciò sullo sfondo non solo della Costituzione, ma anche della Carta europea dell'autonomia locale<sup>8</sup>.

Tutti questi temi sono oggetto di discussione, anche per effetto della grave crisi finanziaria in cui attualmente versano gli enti in questione.

Data la complessità della materia, come detto spesso caratterizzata da una sovrapposizione e “stratificazione” di diverse fonti normative, sembra opportuno muovere da un'analisi della situazione antecedente alla “legge Delrio” e all'assetto delineato da tale legge, per poi passare alle possibili prospettive di riforma alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale<sup>9</sup>, che sembra fornire alcuni utili spunti di riflessione – ancorché parziali e soprattutto di metodo – sulla riforma del sistema complessivo degli enti locali, dai quali non si può prescindere.

---

<sup>7</sup> Ci si riferisce al referendum costituzionale avente ad oggetto il testo di legge costituzionale della cosiddetta riforma Renzi-Boschi, approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016 e recante modifiche alla parte seconda della Costituzione. La proposta di riforma era stata approvata dal Parlamento con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna camera: di conseguenza, come prescritto dall'articolo 138 della Costituzione, il provvedimento non era stato direttamente promulgato proprio per dare la possibilità di richiedere un referendum confermativo entro i successivi tre mesi, facoltà esercitata nello stesso mese di aprile 2016. Non essendo previsto un quorum di votanti, la riforma sarebbe entrata in vigore se il numero dei voti favorevoli fosse stato superiore al numero dei suffragi contrari, a prescindere dalla partecipazione al voto. La consultazione popolare ha visto un'elevata affluenza alle urne – pari a circa il 65% degli elettori residenti in Italia e all'estero – e una netta preponderanza dei pareri contrari alla riforma, addirittura superiori al 59% delle preferenze espresse. Si è trattato del terzo referendum costituzionale nella storia della Repubblica Italiana dopo quello del 2001 (quando vinse il «sì» con un'affluenza di circa il 34%) e quello del 2006 (quando invece prevalse il «no» con una partecipazione del 52,5%); e, nel complesso, della 23ª consultazione referendaria svolta in Italia e del 72º quesito sottoposto agli elettori.

<sup>8</sup> Cfr., per rilievi analitici, G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2012; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” d.l. n. 95/2012)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2014.

<sup>9</sup> V., in particolare, le sentenze n. 220/2013 e la n. 15/2015.

## **2. Le storiche difficoltà delle Province e le finalità di risparmio della «legislazione emergenziale della XVI legislatura»: il riordino territoriale e la riduzione delle funzioni amministrative nei decreti legge cd. Salva Italia e *spending review*.**

È noto che, sin dall'inizio della sua storia di ente di autonomia territoriale, la Provincia ha vissuto in una condizione di contraddizione e crisi<sup>10</sup>.

Infatti, fin dai tempi dell'Assemblea Costituente e dall'introduzione delle Regioni, sono stati avanzati dubbi sull'identità costituzionale delle Province e sull'opportunità di mantenere anche quel livello di governo; tanto che, seppure le innovazioni legislative in materia abbiano seguito un percorso tutt'altro che lineare<sup>6</sup>, l'ipotesi di una loro abolizione è sempre rimasta sotto traccia, come un «fiume carsico»<sup>11</sup> pronta a riemergere non appena le condizioni politiche lo avessero consentito. Il fenomeno sembra porsi in contrasto con quello del «municipalismo» che, da secoli, ha contraddistinto lo sviluppo delle istituzioni locali in Italia, sostituendo alle «piccole patrie» comunali le «piccole patrie» provinciali, spesso riferibili a territori di poco maggiori delle unioni dei Comuni limitrofi a cittadine di media dimensione.

La situazione finisce per sembrare schizofrenica: dove la Provincia è stata sperimentata, si è insoddisfatti di essa e la si vuole abolire<sup>12</sup>; dove la Provincia non c'è, la si vuole creare. Tralasciando i risvolti patologici del fenomeno, in cui «Provincia» è spesso sinonimo di rivendicazione di identità paramunicipali e campanilistiche, o di strumento a servizio di clientelismi locali, occorre soffermarsi sulla dimensione giuridica e normativa del tema, che muove da un dato ineliminabile: il riconoscimento costituzionale delle Province (art. 114 Cost.), intese dal legislatore costituente sia come ente territoriale autonomo all'interno di una Repubblica caratterizzata da una pluralità di ordinamenti locali che come ambito di territorio di riferimento per l'esercizio di funzioni statali decentrate (art. 5 Cost.), oltre che come istituzione amministrativa attraverso la quale è possibile realizzare appieno una forma di governo fondata sul principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.).

Stando al dato normativo, prima dell'«infausta» decisione di abolirla, le storiche difficoltà dell'ente intermedio a operare come istituzione di autonomia non concernevano tanto la sua fisionomia di ente

---

<sup>10</sup> Cfr. M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2013; C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. fed.*, n. 2/2014; F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori parlamentari*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2009; F. FANIZZA, *L'abolizione delle Province in Italia. Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Bari, 2014.

<sup>11</sup> Anche nella dottrina giuridica l'idea di abolire le Province costituisce – per utilizzare una fortunata locuzione di M.S. GIANNINI – una sorta di «invariante», o, meglio, quasi una «corrente carsica che, più o meno ciclicamente, riemerge per proporre *de jure* condendo la radicale cancellazione di questi enti, con salvezza delle autonomie speciali di Trento e Bolzano» (cfr. S. BOCCALATTE, *Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it); ID. (a cura di), *Aboliamo le Province*, 2008).

<sup>12</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Province, tutte da eliminare*, in *Il Mattino di Padova*, 17 agosto 2011.

rappresentativo dei cittadini - che è antica e, tutto sommato, ben radicata nell'ordinamento italiano<sup>13</sup> - ma emergevano, sotto altri profili, due dei quali qui più rilevanti: 1) la configurazione spaziale, considerata da alcuni la tematica più densa di implicazioni<sup>14</sup>, al contempo refrattaria ai tentativi di razionalizzazione<sup>15</sup>; 2) la fatica a trovare ambiti di competenza nei quali esprimere un'effettiva azione di governo, resa più evidente dal paragone con gli assai più tangibili poteri degli organi decentrati dello Stato<sup>16</sup>, e superata solo in tempi relativamente recenti, a partire dalla legge n. 142 del 1990 e dalle altre seguite<sup>17</sup>. A questi temi si aggiunge oggi quello del possibile *deficit* di rappresentanza democratica derivante dalla ridefinizione della struttura istituzionale e della *governance* di questi enti<sup>18</sup>.

Ma – evidentemente – il passato ha ancora una forza d'inerzia, almeno nell'opinione pubblica. Infatti, anche negli ultimi anni, come già in passato, la Provincia è stata contrassegnata da polemiche e proposte di riforma o soppressione, allorché l'insoddisfazione nei confronti di partiti e istituzioni si è sommata al malessere per la crisi finanziaria globale e per i riflessi di questa sull'economia e sulle finanze pubbliche dell'Italia<sup>19</sup>.

In particolare, le Province sono entrate nell'obiettivo di quella «legislazione emergenziale della XVI legislatura»<sup>20</sup>, il cui scopo fondamentale era quello della riduzione della spesa pubblica e del contenimento

---

<sup>13</sup> La connotazione democratica, presente sin dal 1888 – quando a capo dell'ente è collocato un presidente elettivo, in sostituzione del prefetto, che passa a esercitare le attribuzioni tutorie al vertice di un organo distinto, la giunta provinciale amministrativa - cede – certo non solo per le province – durante il fascismo, nel 1928, ma è ripristinata dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con una legge del 1951 presentata all'epoca come diretta esecuzione dell'VIII disposizione transitoria. Cfr. M. CAVINO, *sub disp. VIII*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, vol. III, 2774 ss. Sulla rilevanza di questa disposizione nel dibattito recente sulle Province cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province?*, cit., 371 s.; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), novembre 2013, 17 ss. Per i motivi esposti nel testo, si dissente da R. BIN, *Il nodo delle province*, cit., 910, secondo cui il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali non era presente ai costituenti nel 1947.

<sup>14</sup> Cfr. P. AIMO, *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia: dalla nascita all'Italia Repubblicana*, in P. AIMO, *Le Province dalle origini alla Costituzione*, ISAP, Milano, 2009, 13.

<sup>15</sup> Tuttavia, secondo P. ANTONELLI e G. PALOMBELLI, in L. GAMBI e F. MERLONI (a cura di), *Le Province: la storia, il territorio*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995, 70, tale assetto, benché costruito senza osservare criteri funzionali o territoriali precisi, avrebbe comunque reso l'ente il più omogeneo a livello territoriale.

<sup>16</sup> Cfr. F. MERLONI, *Risultati delle indagini e prospettive di studio*, in L. GAMBI e F. MERLONI (a cura di) *Amministrazioni pubbliche e territorio*, Bologna, 1995, 451.

<sup>17</sup> Cfr. M. RENNA, *sub art. 19*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, a cura di, Bologna, 2002, 138 ss.

<sup>18</sup> Su cui v., *infra*, § 5.

<sup>19</sup> Cfr. G. MANFREDI, *Provincia, V) Disciplina e riforma della*, in *Enc. giur.*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2008, 1 (ma cfr. anche ID., *Riordino delle province e leggi-manifesto*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 9/2012, § 2).

<sup>20</sup> L'espressione è di A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2012, 21. V. anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, 2012, poi pubblicato, con integrazioni e aggiornamenti, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012, 1 ss.



dei costi dell'apparato istituzionale e burocratico<sup>21</sup>. Si è trattato dell'ennesimo tentativo di ricerca della natura e della dimensione ottimale dell'ente intermedio o di "area vasta", che ha perseguito, in modo non sempre coerente, l'obiettivo della riduzione del numero complessivo degli enti provinciali, sia mediante una serie di ipotizzati accorpamenti tra le Province esistenti sia fissando parametri di popolazione e superficie tali da consentire di ridurle ad una settantina. A questa diminuzione, solo quantitativa, avrebbe dovuto corrispondere non tanto la razionalizzazione della rappresentanza politica locale, quanto la corrispondente diminuzione del numero degli organi di decentramento amministrativo statale tradizionalmente modellati sui confini provinciali (tribunali, prefetture, questure, camere di commercio, direzioni locali di tesoro e uffici finanziari, come INPS, INAIL e altri enti strumentali)<sup>22</sup>.

Tuttavia, fino all'inizio dell'estate 2011, i sussulti abolizionisti avevano dimostrato scarsa incisività<sup>23</sup>: alla fine del giugno 2010 la proposta di sopprimere le Province con meno di 220.000 abitanti era comparsa in una bozza del d.l. n. 78 del 2010, ma era poi sparita dal testo ufficiale<sup>24</sup>; ancora nel luglio 2011 la maggioranza parlamentare aveva respinto una proposta di legge costituzionale orientata anch'essa alla soppressione delle Province<sup>25</sup>.

Apparentemente il salto di qualità è avvenuto dopo la nota lettera che risulta inviata al Governo italiano dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della BCE<sup>26</sup>: vi era proclamata l'«esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi» (*«a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers»*) e, come bersaglio di tale impegno, erano

---

<sup>21</sup> Cfr., sul punto, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), spec. 5 ss., il quale fa riferimento a una «sequenza sconcertante di interventi di messa in discussione delle Province, diventate – a partire dal 2010 – bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, spesso superficiale e alimentata da media per lo più disinformati, in nome di una supposta riduzione dei costi della politica». In modo più sfumato cfr., altresì, G. D'ALESSANDRO, *Controllo della spesa pubblica e riordino delle Province: sui dubbi di costituzionalità dell'art. 23 del decreto c.d. "salva Italia" e dell'art. 17 del decreto sulla c.d. spending review*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.

<sup>22</sup> Sui tentativi di riforma degli anni 2011-2012, v., *supra*, la nota 2.

<sup>23</sup> Alla fine del giugno 2010 la proposta di sopprimere le Province con meno di 220.000 abitanti era comparsa in una bozza del d.l. n. 78 del 2010, ma era poi sparita dal testo ufficiale Cfr. F. FABRIZZI, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2010; ancora nel luglio 2011 la maggioranza parlamentare aveva respinto una proposta di legge costituzionale orientata anch'essa alla soppressione (XVI Legislatura, AC n. 1990-1836-1989-2264-2579-A/R. Cfr., in particolare, le dichiarazioni e le votazioni di cui al resoconto della seduta della Camera dei deputati n. 495 del 5 luglio 2011.

<sup>24</sup> Cfr., su tale bozza di riforma, F. FABRIZZI, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2010.

<sup>25</sup> Si tratta della seguente proposta: XVI Legislatura, AC n. 1990-1836-1989-2264-2579-A/R., di cui si vedano, in particolare, le dichiarazioni e le votazioni della seduta della Camera dei deputati n. 495 del 5 luglio 2011.

<sup>26</sup> Cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2012, 3 s.; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza*, cit., 19. Cfr., però, anche la lettura del documento di C. PADULA, *Quale futuro per le Province?*, cit., 383 ss.; nonché L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., 846 ss., per riferimenti ad altri atti di indirizzo nello stesso senso della BCE.

espressamente additate le Province<sup>27</sup>. Da allora, è incominciato un fuoco di fila più serrato, fatto anch'esso di proposte di revisione costituzionale e di decreti-legge<sup>28</sup>, ma sostenuto con più forza dalle maggioranze e soprattutto dai governi succedutisi sino a oggi<sup>29</sup>.

Di questi decreti, due hanno raggiunto il traguardo della conversione in legge: sono quelli oggetto della già citata decisione Corte cost. n. 220/2013 (su cui *infra*)<sup>30</sup> e hanno investito frontalmente l'assetto strutturale, funzionale e territoriale della Provincia. In estrema sintesi, con il primo decreto legge (n. 201/2011, c.d. *Salva Italia*)<sup>31</sup> la Provincia diventava un ente con funzioni di mero indirizzo e coordinamento dei Comuni, governato da un consiglio e da un presidente espressi dai Comuni stessi e priva di un esecutivo collegiale. Il secondo provvedimento (d.l. n. 95/2011, c.d. *spending review*)<sup>32</sup> restituiva alcune funzioni gestionali alle Province, ma soprattutto avviava il riordino delle loro circoscrizioni territoriali, che avrebbe poi dovuto compiersi secondo criteri fissati dal Governo<sup>33</sup>, in esito a una procedura, che prevedeva la possibilità di iniziative ed interventi delle Regioni e, prima, dei Comuni, anche attraverso i consigli delle autonomie locali, ma che comunque – anche in assenza di tali iniziative e interventi – era destinata a sfociare in un «atto» o «provvedimento legislativo di iniziativa governativa»<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Cfr., in argomento, M. MASSA, *op. cit.*, spec. § 2.

<sup>28</sup> Su cui v. L. SPADONE, *D.L. 188/2012 e riordino delle Province: possibili effetti in caso di mancata conversione*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 11 dicembre 2012.

<sup>29</sup> La vicenda è già stata oggetto di numerose sintesi dottrinali, anche nei commenti alla sentenza e nei saggi più recenti cit. nella bibliografia di questa nota. Tra le più aggiornate cfr. C. NAPOLI, *Province*, cit., 2 ss.; EAD., *sub artt.* 19-21 TUEL, in *Codice degli enti locali*, a cura di EAD. e N. PIGNATELLI, Roma, 2013, 210 ss. (spec. 265 ss.).

<sup>30</sup> Su cui v. il § 7.

<sup>31</sup> D.l., n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», su cui v. F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto "salva Italia"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2011; C. RAPICAVOLI, *La riforma delle Province nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 20, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici"*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 gennaio 2012.

<sup>32</sup> D.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, su cui P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 06 luglio 2012, come convertito con l. 07 agosto 2012, n. 135*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012; L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 4 ottobre 2012; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012*, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012; D. SERVETTI, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 31 luglio 2012.

<sup>33</sup> Entrambi i decreti citati sono stati impugnati, ciascuno, con nove ricorsi regionali, talora sollecitati dai consigli delle autonomie locali o dalle Province, alcune delle quali hanno anche tentato, senza successo, di intervenire nel giudizio, come hanno fatto anche l'UPI e un Comune. È stata così sollevata una pluralità di questioni di legittimità costituzionale, alcune delle quali hanno toccato le radici dello stesso concetto di autonomia, tutte decise con la sentenza Corte cost., n. 220/2013, su cui *infra*, § 7. Sulle diverse questioni di legittimità costituzionale decise con la sentenza appena citata, cfr. A. LORENZETTI, *Le Province a giudizio: quadro sinottico dei ricorsi delle Regioni avanti la Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26 ottobre 2012; L. GENINATTI SATTÈ, *L'incostituzionalità della "legge Delrio" nei ricorsi proposti dalle Regioni Campania, Puglia e Veneto*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2014.

<sup>34</sup> Concretizzatosi nel d.l. 5 novembre 2012, n. 188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*, poi decaduto. Il nesso con la normativa indicata è riconosciuto nel preambolo.

**3. La ridefinizione della struttura istituzionale e della *governance* delle Province nella riforma Delrio (l. n. 56/2014) e il conseguente venir meno di due caratteristiche fondamentali dell'ente intermedio: la legittimazione politica quale ente territoriale direttamente rappresentativo e la capacità di «attrazione» di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.**

La stagione delle riforme dell'ente Provincia, coincidente con l'ultima parte della XVI legislatura, è però finita su un binario morto, sia per ragioni strettamente politiche – il governo Monti si è dimesso nel dicembre 2012, senza più il tempo né la forza politica e parlamentare per completare le riforme che aveva avviato<sup>35</sup> - sia soprattutto perché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220/2013<sup>36</sup> ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, sia degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, appuntando le sue censure principalmente – se non esclusivamente – sulla violazione dell'art. 77 Cost.<sup>37</sup>

La Corte ha, però, avuto cura di puntualizzare che la censura dell'utilizzo del decreto legge come strumento normativo di riforma ordinamentale non implicava alcuna valutazione di « [...] merito delle scelte compiute dal legislatore e non porta alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative».

Il processo riformatore è stato ripreso nel corso della successive legislature, in cui è stata approvata la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (legge «Delrio») <sup>38</sup>, che, in conformità alla pronuncia della Corte, ha seguito il percorso della legislazione ordinaria<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> V., al riguardo, C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione "anticrisi" del Governo Monti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2012.

<sup>36</sup> Su cui v., *ex multis*, D. SERVETTI, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 31 luglio 2012; G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). V., altresì, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, «non s'ha da fare»*, cit.; A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*; V.G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, questi ultimi in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>37</sup> Nella motivazione della sentenza si precisa che «il decreto-legge, infatti, è un atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza e non è strumento normativo utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio».

<sup>38</sup> Su cui v., *ex multis*, S. STAIANO, *Il Ddl Delrio: considerazioni sul metodo e sul merito*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012; E. MICETTI, *Riforma delle Province e Città metropolitane. La legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità*, in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it), 29 marzo 2015.

<sup>39</sup> Nella parte della Relazione accompagnatoria dedicata all'analisi tecnico-normativa del disegno di legge Delrio la sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale viene espressamente evocata. Vi si afferma infatti: «il disegno di

Nonostante alcune delle direttrici su cui si muove la riforma concernano anche l'istituzione delle Città metropolitane<sup>40</sup> e l'adozione di misure dirette alla promozione delle unioni e fusioni di Comuni, l'obiettivo prioritario posto nel mirino sono le Province (escluse, com'è ovvio, quelle autonome di Trento e Bolzano, la cui natura giuridica e funzioni sono disciplinate dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale, e quella di Aosta, che non esiste come unità amministrativa autonoma in quanto coincidente con la Regione), sulla cui soppressione – come si è visto – si è sempre dibattuto, sin dai tempi dell'Assemblea costituente.

La scelta del Governo, autore del disegno di legge, è stata quella di non incidere né sul numero (nonostante fino al 2004 si sia assistito ad una moltiplicazione di nuovi enti, con requisiti, in termini di territorio e popolazione, secondo molto insoddisfacenti) né (o quantomeno non in maniera così

---

legge interviene a seguito della recente sentenza della Corte nella quale la Consulta aveva statuito che ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava [...] in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza»; tanto più che «dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale».

<sup>40</sup> Sulle città metropolitane, v., *ex multis*, M. MISTRI, *La Città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, Padova, 2013; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2013; A. VIGNERI, *Lavori in corso su Province e Città metropolitane*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9 settembre 2013; L. FIORENTINO, *Il ruolo strategico dell'area vasta nella riforma dei poteri locali*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4/2014, 681 ss., spec. 686, il quale – con riferimento alla definizione dell'assetto di governo della Città metropolitana – sottolinea come occorra tenere conto delle prerogative e delle specifiche necessità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale, in quanto «[l]e Città metropolitane italiane [...] sono molto diverse, per densità abitativa, numero di abitanti, numero (e grandezza) di Comuni che ne fanno parte. Torino, ad esempio, riunisce 316 Comuni, Milano 134, Roma 121. Bologna, Venezia e Firenze, invece, ne riuniscono meno della metà (rispettivamente, 56, 44 e 41)». In argomento, cfr., inoltre, D. MONE, *Città metropolitana. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2014; P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2014; G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, 52 ss.; E. VIGATO, *Le Città metropolitane nella legge n. 56/2014: la configurazione territoriale e i risvolti per il caso Patreve*, in L. ROMANO (a cura di), *La metropoli policentrica*, Venezia, 2014; E. MICHETTI, *Riforma delle Province e Città metropolitane. La legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità*, in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it), 29 marzo 2015; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Osservatorio Città metropolitana*, n. 1/2015.

significativa come avrebbe potuto essere secondo le posizioni più radicali) sulle competenze. Il vero punto focale della riforma è dato dalla ridefinizione della struttura istituzionale e della *governance* di questi enti, che riprende, per certi versi, l'idea iniziale della depoliticizzazione dell'ente, dell'elezione indiretta dei suoi organi di governo, ora scelti dai sindaci e dai consiglieri comunali e non più dai cittadini, nonché, soprattutto, della complessiva riduzione delle funzioni da esso esercitate.

In controtendenza rispetto al recente passato, sono cambiati due caratteri centrali della Provincia: la legittimazione politica quale ente territoriale direttamente rappresentativo e la capacità di «attrazione» di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza<sup>41</sup>. In attuazione alle nuove norme, in particolare, vi sono oggi 97 Province, i cui organi non sono più eletti mediante il ricorso al corpo elettorale, ma sono divenuti enti c.d. «di secondo livello», mentre le rimanenti 10 sono state trasformate, anche nominativamente, in un soggetto giuridico diverso, le Città metropolitane. Con l'elezione di secondo grado dei suoi organi di governo, ridotti peraltro a due (presidente e consiglio provinciale, senza più la giunta) e affiancati dall'assemblea dei sindaci, l'ente ha cessato di essere espressione politica diretta della comunità territoriale di riferimento e portatore di un suo indirizzo politico-amministrativo definito in sede di mandato elettorale, ed è diventato, invece, una sede di raccordo e di coordinamento dell'azione dei Comuni compresi all'interno della sua circoscrizione. Da questo aspetto – di depotenziamento della autonoma politicalità dell'ente – discende il secondo carattere peculiare della Provincia che fa seguito alla riforma: gran parte delle funzioni che da sempre sono state considerate proprie – e perciò indisponibili – del livello provinciale hanno cambiato natura<sup>42</sup>, nel senso che ne è diventata disponibile l'assegnazione, da parte del legislatore statale e regionale, a questo o quel livello territoriale, senza più un patrimonio garantito di competenze<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Su cui si rinvia a M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 283 ss.

<sup>42</sup> La legge Delrio fa salve: «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per aspetti di competenza», «pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente», «programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale», «raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali», «gestione dell'edilizia scolastica», «controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale» nonché il possibile ruolo di «centrale unica di committenza» per conto dei Comuni.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 21, comma 4, l. n. 42/2009, le funzioni fondamentali delle Province erano individuate in: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. V., sul punto, M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in *accademiaautonomia.it*, maggio 2015.



Nell'assetto delineato dalla riforma "Delrio", la vocazione della Provincia è diventata essenzialmente, se non esclusivamente, tecnica e funzionale: la disponibilità delle funzioni fa sì che il suo scopo non sia più quello di rappresentare l'identità politica di una comunità territoriale, ma quello di offrire un supporto e un coordinamento ai Comuni del territorio o un punto di caduta razionale di competenze regionali. Essa è così scivolata fuori dal circuito della «sovranità», consacrato negli artt. 1, 5 e 114 Cost., per rispondere esclusivamente ad esigenze organizzative di buon andamento e di più razionale gestione delle funzioni amministrative, anch'esse peraltro sensibilmente ridotte rispetto al passato (artt. 97 e 118, co. 1, Cost.)<sup>44</sup>.

#### **4. La "mancata" riforma costituzionale e la legge Delrio: la necessità di verificare l'attuale assetto dell'ente intermedio e la possibilità di valorizzarne il ruolo lungo le linee tracciate indipendentemente dalla modifica delle regole costituzionali, specie in rapporto agli altri livelli di governo territoriale (principalmente il Comune).**

Come si è detto, la riforma delle Province è stata avviata – e in parte non trascurabile, come vedremo, già attuata – sul presupposto esplicito del buon esito dell'imminente riforma costituzionale<sup>45</sup>. Infatti, secondo una tecnica di formulazione non inconsueta nella legislazione recente<sup>46</sup>, la legge Delrio annunciava (e, paradossalmente, annuncia tutt'ora!), nel comma 51, la «riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», intendendo così conferire alla disciplina che introduceva un carattere dichiaratamente transitorio<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Sul nuovo ruolo della Provincia nella legge Delrio anche in rapporto alle Città metropolitane, cfr. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2015.

<sup>45</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, il quale rileva che la legge Delrio «intende preparare il campo, e dunque favorire e promuovere l'avvento di riforme costituzionali prossime venture».

<sup>46</sup> Utilizzata, tra gli altri, anche nell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 che, «in attesa della riforma del Titolo I della parte II della Costituzione», ipotizzava l'istituzione di una Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, chiamata a pronunciarsi in via consultiva e parzialmente vincolante sulle principali leggi in materia regionale: ma la modifica dei regolamenti parlamentari necessaria per dar vita a tale organismo non è mai stata approvata.

<sup>47</sup> Come, peraltro, dichiarato nella stessa Relazione accompagnatoria al disegno di legge e come constatato da M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2017, 15. In argomento cfr., inoltre, M.C. ROMANO, *Enti locali. Provincia e Città metropolitana*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), il quale osserva che «l'intervento legislativo si caratterizza per la provvisorietà della disciplina, pervasa di contenuti transitori, sia rispetto alla riallocazione delle funzioni tra i nuovi enti di area vasta (Province e Città metropolitane), sia rispetto ai tempi e ai meccanismi procedurali che dovranno scandire l'attuazione della riforma. Per quanto riguarda direttamente le Province, queste ultime resterebbero temporaneamente come enti di area vasta, titolari prevalentemente di funzioni di coordinamento e di indirizzo essenziale (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, programmazione provinciale della rete scolastica), e, più limitatamente, di compiti gestionali (gestione dell'edilizia scolastica, esercizio – d'intesa con i Comuni – delle funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione

In seguito alla bocciatura della riforma costituzionale, sono riemerse le perplessità di ordine costituzionale già in precedenza sollevate confronti della riforma Delrio: perplessità che, pur esplicitate da più parti in dottrina (ancorché in parte dissipate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale)<sup>48</sup>, erano state per così dire “congelate” in attesa dell’esito del referendum costituzionale, muovendo dal presupposto che l’eventuale approvazione della riforma della Carta fondamentale le avrebbe integralmente superate, proponendone al contempo altre e nuove.

A quasi cinque anni dall’entrata in vigore della legge Delrio, ed in un contesto costituzionale immutato, appare, pertanto, opportuno verificare l’attuale assetto dell’ente intermedio e la possibilità di valorizzarne il ruolo lungo le linee tracciate indipendentemente dalla modifica delle regole costituzionali, specie in rapporto agli altri livelli di governo territoriale (principalmente il Comune), con particolare attenzione ai profili partecipativi e funzionali-organizzativi<sup>49</sup>.

Si tratta di verifiche stringenti ed attuali, perché la legge, come detto, aveva subito sollevato più di una perplessità di ordine costituzionale<sup>50</sup>: in relazione alla natura indiretta dell’elezione degli organi di governo dell’ente, alla luce degli artt. 5 e 114 Cost. e della Carta europea delle autonomie locali; in relazione allo svuotamento di funzioni del livello provinciale, rispetto a quanto prevedono gli artt. 114 e 118 Cost.; in relazione infine all’autonomia finanziaria, come definita nell’art. 119 Cost.<sup>51</sup>

## **5. Le attuali criticità delle Province. Il *deficit* di rappresentanza democratica; il contrasto con il principio autonomistico sancito dall’art. 5 Cost. e con gli altri principi costituzionali in tema di autonomia degli enti locali, da valorizzare secondo forme dirette di investitura.**

Un primo tema attiene alle modalità di elezione degli organi di governo dell’ente, divenuta con la legge Delrio indiretta o di secondo grado, perché detti organi non sono più eletti direttamente dai cittadini, ma votati da un corpo elettorale ristretto, composto dai consiglieri comunali e dai sindaci dei Comuni situati all’interno della circoscrizione provinciale.

---

appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio), a differenza di quanto veniva disposto dall’art. 17, d.l. n. 95/2012».

<sup>48</sup> Su cui v., ad es., A. POGGI, *Sul disallineamento tra il DDL Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2014; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2014; ID., *Introduzione*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. SAVERIO MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell’area vasta. La recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014.

<sup>49</sup> Cfr., in argomento, P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si “svuota” così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium iuris*, n. 4/2012.

<sup>50</sup> Cfr. V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 31 agosto 2012.

<sup>51</sup> Su tutti questi aspetti v. l’ampia bibliografia citata in nota 1.

A differenza della disciplina abrogata, che prevedeva, infatti, l'elezione diretta del presidente e del consiglio sulla base di un metodo analogo a quello in uso per i Comuni con popolazione al di sopra dei 15.000 abitanti (primo turno, cui si aggiunge un eventuale ballottaggio se nessuno dei candidati ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti), le “nuove” Province hanno una struttura fondata su tre organi (il presidente della Provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci), per la designazione dei cui componenti diviene fondamentale e caratterizzante l'apporto dei Comuni. Se all'assemblea dei sindaci si accede infatti di diritto, quale naturale conseguenza dell'assunzione della carica di primo cittadino, i primi due organi sono invece elettivi. Trattasi, però, di un procedimento particolare, definito tecnicamente “elezione di secondo grado”, in base al quale il diritto di elettorato attivo spetta soltanto ad un ristretto gruppo di amministratori pubblici, a loro tempo investiti facendo ricorso al suffragio universale. Il collegamento con i cittadini-amministrati, e perciò con la legittimazione democratica che da questi proviene, è, quindi, “indiretto”, mediato da un collegio di “grandi elettori”, così come avviene, ad esempio, per il Presidente della Repubblica.

Si tratta di una modalità elettorale di cui è stata messa in discussione la legittimità costituzionale in considerazione della natura delle Province quali enti rappresentativi, come delineati nell'art. 114 Cost., nonché dei principi costituzionali di autonomia degli enti locali, da valorizzare mediante forme dirette di investitura. Se, infatti, il principio autonomistico consacrato nell'art. 5 Cost.<sup>52</sup> è inscindibilmente e intrinsecamente connesso con il carattere rappresentativo-democratico degli enti nei quali si articola l'organizzazione territoriale del nostro ordinamento, tale carattere postula che gli organi dell'ente deputati a definirne l'indirizzo politico-amministrativo siano scelti direttamente dai cittadini, che esprimono anche per questa via la loro “sovranità”<sup>53</sup>. Come è stato osservato, «se la Repubblica italiana deve essere

---

<sup>52</sup> Su cui v. G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1990; R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006.

<sup>53</sup> Cfr., sul punto, L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *astrid-online.it*, 8 ottobre 2012; ID., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011, 22, ove l'A. precisa che «la proclamazione dell'autonomia implica fundamentalmente il riconoscimento a Comuni e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale. Con risvolti di garanzia che possono estendersi a vari aspetti, dal carattere elettivo degli organi alla delimitazione dei controlli, dall'ampiezza e rilievo delle funzioni alla adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte». In argomento, cfr. anche G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”*, in *Giur. Cost.*, 2013, 3252, che, richiamando l'insegnamento di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana*, Padova, 1954, 80-82, ricorda che il *proprium* dell'autonomia riconosciuta agli enti locali sta nel collegamento con la vita sociale e che la disposizione costituzionale garantirebbe sia il cittadino, nella partecipazione attiva alla vita degli enti territoriali, sia la molteplicità e la posizione complessiva degli enti locali. Sostanzialmente nello stesso senso F. MONCERI, *Spunti di riflessione sull'indeffettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2014.

“democratica” e se, ai sensi dell’art. 114, la Repubblica “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta “democratico”, cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare<sup>54</sup>.

A queste perplessità si aggiungono anche profili di dubbia conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale<sup>55</sup>, ove, in difformità dalle modalità elettive definite nella legge Delrio<sup>56</sup>, si precisa che «per autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici» e che «tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge»<sup>57</sup>.

Oltretutto, non pare coerente con la natura delle Province di enti costitutivi della Repubblica, dotati di propria autonomia e di proprie funzioni, secondo la formula dell’art. 114 Cost., trasformarle, a Costituzione invariata, in enti sostanzialmente strumentali ai Comuni e quindi privi di una propria identità politico-amministrativa. La disposizione costituzionale, letta insieme al più generale principio autonomistico sancito nell’art. 5 Cost., postula che l’ente sia un luogo di autonoma elaborazione di un

---

<sup>54</sup> V. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, cit., 11; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, 375 ss., che analizza, in particolare, l’elettività degli organi fondamentali degli enti costitutivi della Repubblica. In senso analogo B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 settembre 2006, richiamando la nozione di autonomia ex art. 5 Cost., ritiene che essa impedisca «la costruzione della Provincia come ente di secondo grado (e quindi la riduzione della politicità dell’ente)»; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 2-3. In senso contrario G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2012; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 4-5; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione Vigente?*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013, 1-2; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 12.

<sup>55</sup> V. G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2012; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale*, cit., 18. Anche i ricorsi di alcune Regioni contro il d.l. 201/2011 e contro il d.l. 95/2012 evocavano tale profilo.

<sup>56</sup> Come ricorda T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie Locali*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 2005, se, come affermato nel Preambolo della Carta Europea delle Autonomie Locali del 1985, «le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di un regime democratico», ciò richiede «l’esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all’esplicitamento dei loro compiti istituzionali».

<sup>57</sup> Cfr., in particolare, l’art. 3.

indirizzo politico del territorio, e non pura sede di coordinamento dell'azione di altri enti, come la legge Delrio sembra delineare, anche alla luce dell'esperienza concreta degli ultimi anni<sup>58</sup>. Non è, cioè, in questione solo un problema di modalità elettorali degli organi di governo, ma un problema più generale di rappresentatività di un ente nei confronti della comunità che amministra e della popolazione che vi abita<sup>59</sup>.

**6. (Segue) La ridefinizione delle funzioni amministrative. Le scelte più “conservative” delle Regioni settentrionali; la “ricentralizzazione” regionale delle funzioni nel centro-sud; la via “intermedia” di Campania, Molise, Toscana; la più articolata riforma della Regione Emilia Romagna (l. 30 luglio 2015, n. 13, modificata dalla l. 21 ottobre 2015, n. 17) che contiene una ricognizione analitica di principi generali e singole funzioni oggetto di trasferimento ai vari livelli.**

Un altro aspetto che merita di essere riverificato dopo l'esito referendario è il tema delle funzioni rimaste in capo alle Province, dopo la legge Delrio e la legislazione regionale attuativa: tema che può declinarsi sia in relazione alla competenza legislativa statale o regionale a definire l'ambito delle funzioni provinciali, sia, più in generale, con riferimento alla garanzia di un “pacchetto” di funzioni che consenta alle Province un effettivo ed incisivo esercizio di poteri sul territorio e sulla popolazione amministrata.

Quanto al primo aspetto, con i commi 89, 90, 91, 92 e 95 dell'art. 1, la legge Delrio “intesta” al legislatore statale la definizione generale di quali competenze assegnare alle Province, anche oltre e al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), Cost.<sup>60</sup>, invadendo così un ambito di competenza regionale nella riallocazione delle funzioni «non fondamentali» delle Province. La Corte, nella sentenza n. 50 del 2015<sup>61</sup>, ha però ritenuto questo profilo

---

<sup>58</sup> Sul disegno di legge AC n. 1542, poi divenuto legge Delrio, si veda la raccolta dei resoconti parlamentari e dei documenti per le audizioni, reperibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Ivi, tra l'altro, gli appunti di L. VANDELLI e G.C. DE MARTIN. In argomento, v., inoltre, P.L. PORTALURI, *Transizioni incessanti. (Appunti sul d.d.l. AC n. 1542 “svuotaprovince”)*, in *federalismi.it*, n. 23/2013; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, *Atti del seminario Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta, organizzato da federalismi.it il 13 dicembre 2013*, in *federalismi.it*, n. 1/2014 nonché *gli atti del seminario sulla riforma del sistema delle autonomie locali*, tenutosi a Roma, presso la LUISS, il 24 novembre 2013 (in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 9 dicembre 2013).

<sup>59</sup> Cfr., in proposito, R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in M. MANETTI – A. FROSINI (a cura di), *Riforma delle Province e sistema delle autonomie locali*, Rimini, 2012.

<sup>60</sup> Su tale disposizione cfr. L. ANTONINI, *Art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

<sup>61</sup> Ci si riferisce a Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50, in *Giur. cost.*, 2015, 432 ss., con note di: S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*; G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività “indiretta” degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*; G.C. DE MARTIN e M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*. Sulla citata decisione v., inoltre, A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte*



superato in ragione dell'accordo raggiunto in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e trasfuso nel successivo d.p.c.m., che, da un lato, ha visto il coinvolgimento delle Regioni nella scelta dei criteri ispiratori del trasferimento delle funzioni non fondamentali, dall'altro lato, ha dato la possibilità alle Regioni di attuare scelte diversificate, recuperando così appieno la loro competenza in ordine alla allocazione delle funzioni amministrative non fondamentali<sup>62</sup>. Ciò che è in effetti puntualmente avvenuto, sia pure – come vedremo – secondo direttrici non uniformi, nell'ambito della legislazione regionale.

Nonostante l'esplicito rimando a quella che, all'epoca, appariva l'imminente riforma costituzionale contenuto nell'art. 1, comma 51, la legge Delrio<sup>63</sup> ha cominciato subito ad essere attuata, secondo un processo che ha coinvolto molteplici aspetti<sup>64</sup>: si è proceduto nell'arco di pochi mesi all'insediamento degli organi di governo degli enti provinciali secondo le nuove modalità indirette o di secondo grado definite dalla legge; si è avviato un processo di ridefinizione delle funzioni esercitate dall'ente, che ha coinvolto principalmente le Regioni<sup>65</sup>; contestualmente e correlativamente, si è dato corso alla mobilità del personale e alla riduzione significativa delle risorse disponibili; infine, in stretta aderenza alla riforma costituzionale, si è dato il via alla riprogettazione degli enti di area vasta nelle singole Regioni<sup>66</sup>, secondo modalità che, in vista della ipotizzata abrogazione dell'art. 133, comma 1, Cost., avrebbero dovuto

---

costituzionale n. 50/2015. *Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2015; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante. Talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2015; A. STERPA – F. GRANDI – F. FABRIZZI – M. DE DONNO, *Corte costituzionale: sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2015.

<sup>62</sup> In tale accordo, si è previsto che «in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti ai sensi di quanto previsto dal comma 3, che rinvia a quanto previsto dai commi 51 a 100 dell'art. 1 della legge. Pertanto ad esse devono essere riassegnate solo le funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali di cui ai commi 85 e 88 e della piena attuazione del comma 90 dell'art. 1 della Legge, sono ad esse riferibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione».

<sup>63</sup> Per un commento di carattere sistematico sulla legge "Delrio" si può consultare A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta - Commento alla legge 7 aprile 2014*, Napoli, 2012; F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014.

<sup>64</sup> V. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2015, parla di "cantiere aperto", per il quale occorreranno non pochi anni affinché essa entri pienamente a regime e sviluppi tutte le sue potenzialità.

<sup>65</sup> Sull'attuazione della legge Delrio a livello regionale v. S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2015, nonché, successivamente, ID., *Lo stato dell'arte della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, *ivi*, n. 22/2015; v. anche M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *Studi in memoria del prof. Paolo Cavaleri*, Padova, 2016, 435 ss.

<sup>66</sup> In merito a questa parte della riforma cfr. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2015.

riguardare essenzialmente il livello regionale, senza più le faticose procedure previste dalla disposizione costituzionale richiamata.

Tutte le Regioni ordinarie<sup>67</sup> hanno approvato una legge di riordino delle funzioni provinciali e di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, portando così «a regime» l'assetto delineato dalla legge Delrio<sup>68</sup>. La traccia di questo riordino<sup>69</sup> è rappresentata dall'art. 1, comma 89, della l. 56 del 2014, che prevede che Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscano le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'art. 118 Cost. nonché al fine di individuare l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione, di garantire l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni, di riconoscere la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie.

La disposizione ha trovato attuazione nel già citato accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e trasfuso poi nel d.p.c.m. 26 settembre 2014, nel quale, in particolare, si è concordato sull'opportunità di tener conto di ciascun contesto regionale, in ragione delle sue tradizioni amministrative, delle sue caratteristiche geografiche e demografiche, della sua efficienza organizzativa, rimettendo così a ciascuna Regione la scelta ultima su quali funzioni fosse opportuno trasferire e quali mantenere in capo alle Province; e, rispetto alle prime, su quali trasferire alla Regione, e quali ai Comuni

---

<sup>67</sup> I dati sono stati ricavati dal sito dell'Unione Province d'Italia: [www.upinet.it](http://www.upinet.it). È da segnalare che l'approvazione della legge Delrio ha indotto anche tre Regioni a statuto speciale ad approvare leggi di riforma del proprio sistema degli enti locali: si tratta del Friuli Venezia-Giulia, unica Regione in Italia ad avere abolito le Province, a seguito di un lungo *iter* legislativo culminato con l. cost. 28 luglio 2016, n. 1, che ha approvato la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 sul «Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative» (su cui v., in particolare, il § 12, nota 175); della Sardegna, che ha approvato la legge regionale 27 gennaio 2016 «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna»; e della Sicilia, che ha approvato la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, intitolata «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane», su cui peraltro pende un giudizio di costituzionalità promosso dal Governo, che ha indotto la Regione ad avviare un processo di revisione per quanto riguarda le disposizioni contro le quali lo Stato ha fatto ricorso alla Corte costituzionale.

<sup>68</sup> Per una ricognizione complessiva dello stato di attuazione della legge Delrio v. anche il documento di LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, in [consiglioautonomielocali.it](http://consiglioautonomielocali.it), 17 settembre 2005. Si veda anche il sito [www.riformaprovince.formez.it](http://www.riformaprovince.formez.it).

<sup>69</sup> Come rilevato da M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 10, si è trattato di un «Riordino tutt'altro che pacifico, tenuto conto della formulazione equivoca dell'art. 1, co. 89, della l. n. 56 del 2014. Infatti, poiché la Provincia, fino al 2014, aveva sommato su di sé competenze assegnate dallo Stato e competenze trasferite dalle Regioni – le prime identificate come fondamentali e perciò rientranti nella competenza statale *ex* art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost., le seconde rientranti nelle facoltà di ciascuna Regione, alla luce del parametro dell'art. 118, co. 1, Cost. – all'indomani dell'approvazione della legge si è posto il problema soprattutto della sorte delle seconde». In particolare, la legge non chiariva se anche le Regioni fossero tenute a seguire la medesima impostazione seguita per le competenze di pertinenza statale, volta a ridurre drasticamente le competenze trasferite, riallocandole o a livello comunale o di unioni tra Comuni o riportandole a livello regionale, oppure se si potesse mantenere, con esiti differenziati, da Regione a Regione, l'impostazione precedente. Come meglio si dirà, *infra*, nel corso del presente paragrafo, alla fine è prevalsa la seconda soluzione, con esiti molto eterogenei tra loro.

e alle loro forme associative. Questa circostanza spiega la grande varietà di soluzioni che le 14 leggi regionali sin qui approvate presentano, per cui risulta difficile riunirle per gruppi individuando tendenze comuni<sup>70</sup>.

Sul piano delle soluzioni concrete adottate, alcune Regioni hanno fatto una scelta più conservativa, confermando presso che integralmente le competenze già conferite alle Province, tranne poche eccezioni oggetto di riallocazione al livello regionale.

Rientrano in questa categoria la Lombardia che, con la l. reg. 8 luglio 2015, n. 19, ha confermato «in capo alle Province [...] le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, che sono trasferite alla Regione<sup>71</sup> e ad esclusione delle funzioni già conferite alle Province limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche», anch'esse trasferite alla Regione<sup>72</sup>. L'approccio non invasivo e, per così dire "minimalista" nelle modifiche dell'assetto vigente si denota anche in Veneto che, con l. reg. 29 ottobre 2015, n. 19, ha statuito che «le Province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione»<sup>73</sup>. Il Piemonte, con la l. 29 ottobre 2015, n. 23, è andato addirittura oltre, non solo confermando «in capo alle Province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della presente legge [...] fatta eccezione per le funzioni espressamente oggetto di diversa allocazione con la presente legge»<sup>74</sup>; ma aggiungendo nuove funzioni connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali, nonché le funzioni in materia di attività estrattive, cave e torbiere e quelle in materia di acque minerali e termali (art. 2, commi 2-3-4). Le tre grandi Regioni del Nord Italia si ritrovano così accomunate dalla scelta di confermare appieno le funzioni già esistenti in capo alle Province, probabilmente in ragione di una risalente ed efficiente tradizione amministrativa nonché di esigenze demografiche e territoriali<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»*, cit., spec. 7 ss., che si sofferma – anche attraverso grafici analitici – sui diversi modelli di riordino regionali.

<sup>71</sup> V. Part. 2, comma 1, l.r. Lombardia n. 19/2015, cit.

<sup>72</sup> Art. 2, comma 2, l.r. Lombardia n. 19/2015, cit.

<sup>73</sup> Art. 2, comma 1, cit.

<sup>74</sup> V. Part. 2, comma 1, l.r. Piemonte n. 23/2015.

<sup>75</sup> Per più ampi approfondimenti sulle tre leggi regionali citate nel testo, v. M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, cit., 441 ss.

Altre Regioni invece si collocano su una linea di tendenza opposta, che si potrebbe definire «massimalista o totalitaria»<sup>76</sup>: la legge Delrio viene attuata nel suo massimo grado, lasciando alle Province soltanto il minimo indispensabile, o poco più.

Rientrano in questa categoria soprattutto le Regioni del centro-sud, che hanno scelto di indirizzarsi verso una «ricentralizzazione» regionale delle funzioni<sup>77</sup>.

In questo senso può essere ricordata la l.r. Marche 3 aprile 2015, n. 13, che ha optato per riportare a livello regionale molteplici competenze già assegnate alle Province, in materia di «turismo, informazione e accoglienza turistica», di «beni e attività culturali», di «trasporto pubblico locale e viabilità», di «protezione civile», di «difesa del suolo», di «caccia», di «pesca nelle acque interne», di «formazione professionale», di «servizi sociali», di «artigianato», di «agricoltura» e di «edilizia pubblica». Anche la Regione Umbria, con la l.r. 2 aprile 2015, n. 10, ha lasciato in capo alle Province soltanto le funzioni di cui alla legge 56/2014 ed alcune funzioni ad esse strettamente connesse in tema di «risorse idriche e difesa del suolo», di «trasporti», di «viabilità regionale» e di «controllo e vigilanza sugli impianti termici». Tutto il resto torna alla Regione e, per quanto riguarda sport, cultura e diritto allo studio, ai Comuni e alle loro forme associative. La Regione Basilicata, con la l. 6 novembre 2015, n. 49, ha scelto anch'essa di riallocare al livello regionale le funzioni in materia di «trasporto, agricoltura, forestazione, politiche ittico-venatorie, formazione, protezione civile, assistenza all'infanzia, turismo, attività produttive, sport e tempo libero, cultura biblioteche, pinacoteche e musei». Vengono mantenute in capo alle Province soltanto le funzioni in tema di trasporto pubblico locale, nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino del settore. Pure l'Abruzzo, con la l. 20 ottobre 2015, n. 32, opera un radicale ridimensionamento delle Province, spostando gran parte delle funzioni da esse esercitate alla Regione<sup>78</sup> o ai Comuni<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> L'espressione è di V.D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015. A favore della centralizzazione a livello regionale delle funzioni non fondamentali già di competenza provinciale si è espressa Confindustria che ritiene che «una diversa soluzione, che accentui il ruolo dei Comuni o delle loro Unioni, sconterebbe un rilevante margine critico in termini di omogeneità»: v. *L'attuazione della legge Delrio: prime indicazioni di policy sul riordino delle funzioni*, in *confindustria.it*, maggio 2015.

<sup>77</sup> Sulla complessità del tema cfr., E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2015, 145 ss.

<sup>78</sup> In tema di «beni culturali e biblioteche di enti locali e di interesse locale», di «espropriazione per pubblica utilità», di «agricoltura e forestazione», di «risorse idriche e difesa del suolo», di «vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia», di «formazione e orientamento professionale», di «industria, artigianato e commercio», di «caccia e pesca nelle acque interne», di «ristoro dei danni provocati dalla fauna selvatica», di «protezione della flora e della fauna», di «servizi sociali», di «emigrazione», di «edilizia residenziale pubblica», di «energia e controllo degli impianti termici», di «attività estrattive», di «protezione civile», di «tutela ambientale», di «turismo».

<sup>79</sup> In tema di «assistenza scolastica e diritto allo studio», di «non vedenti e non udenti», di «agenzie di viaggio e turismo», di «sport», di «difesa del suolo e risorse idriche».

Dello stesso segno la Regione Liguria: la l.r. 10 aprile 2015, n. 15, ha scelto di riconoscere alle Province le funzioni fondamentali indicate nella l. 56/2014, spostando in capo alla Regione la «difesa del suolo», il «turismo», la «formazione professionale», la «caccia e la pesca», già di spettanza provinciale, e ripartendo tra Regione e Comuni le funzioni in materia di «cultura, sport e spettacolo». Analogamente, la Regione Calabria, con la l.r. 22 giugno 2015, n. 14, ha riportato al livello regionale tutte le funzioni già trasferite alle Province sulla base della l. reg. 12 agosto 2002, n. 34, in tema di «riordino delle funzioni amministrative regionali e locali», mitigando, peraltro, l'impatto di tale trasferimento a condizione che queste ultime funzioni continuino «ad essere svolte presso l'amministrazione provinciale». Fanno eccezione soltanto le materie «agricoltura, caccia e pesca» e «formazione professionale», che vengono esercitate direttamente dalla Regione. Infine, la Puglia, con la l. 30 ottobre 2015, n. 31, ha operato un massiccio ritrasferimento di funzioni a favore del livello regionale: tornano alla Regione, infatti, le funzioni in materia di «ambiente», «difesa del suolo e delle coste», «servizi sociali», «attività culturali», «lavoro», «formazione professionale», «agricoltura», «protezione civile», «attività produttive», «turismo, sport e politiche giovanili». In queste Regioni, può dirsi che la legge Delrio ha trovato piena attuazione, riducendo all'essenziale il ruolo delle Province, in attesa che si chiarisse il nuovo quadro costituzionale. Nelle altre Regioni si è scelta una via per così dire intermedia, nel senso che, pur a fronte di un corposo trasferimento di funzioni all'ente regionale, non sono poche le competenze non fondamentali rimaste in capo alle Province.

È il caso della Regione Campania che, con la l. 9 novembre 2015, n. 14, ha assegnato alla Regione le funzioni in materia di «agricoltura, caccia e pesca», «assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità e altri servizi sociali», «industria, commercio e artigianato», «sport e tempo libero», «turismo», «valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali» e i «servizi inerenti l'istruzione e le politiche giovanili». Al contempo, però, la Campania mantiene a livello provinciale le funzioni attinenti le «biblioteche, musei e pinacoteche», «il mercato del lavoro, centri per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione professionale» (sia pure in attesa dell'entrata in vigore della normativa nazionale di riordino) e ogni altra funzione non espressamente richiamata.

Il Molise, con la l. 10 dicembre 2015, n. 18, limita il riordino alle funzioni in materia di «caccia», «raccolta tartufi», «inquinamento atmosferico», «pesca», «impianti termici», «turismo rurale», «raccolta funghi». Tutte le altre funzioni non fondamentali – precisa l'art. 1, comma 4 della legge regionale citata – continuano ad essere svolte dalle Province sino all'emanazione di disposizioni specifiche in ciascuna materia. Nel caso del Molise, dunque, il trasferimento delle funzioni presenta un carattere dichiaratamente interlocutorio, in attesa di scelte più puntuali settore per settore.



Ad un’impostazione sostanzialmente analoga pare ispirarsi la l.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22, che, tuttavia, abbandona il modello di decentramento “leggero” introdotto dalla l.r. n. 77/1995, ingenerando, come si dirà anche più avanti, parecchie incertezze, sul piano funzionale-organizzativo<sup>80</sup>. La legge in questione individua analiticamente una serie di funzioni già provinciali oggetto di “riordino” a favore di Regione e Comuni, precisando che tutte le altre funzioni non oggetto di riordino continuano ad essere esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana di Firenze ai sensi della legislazione vigente<sup>81</sup>. Ritornano così alla Regione funzioni in materia di «agricoltura», «caccia e pesca nel mare e nelle acque interne», «orientamento e formazione professionale, compresa la formazione qualificazione professionale degli operatori turistici», diverse funzioni in materia di «ambiente», «energia», «osservatorio sociale», «strade regionali», nonché le funzioni di autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) relative a progetti per i quali la competenza autorizzatoria sia attribuita alla Regione. Altre competenze – in materia di «turismo», «sport», «tenuta degli albi regionali del terzo settore», «forestazione» – vengono assegnate ai Comuni.

Un discorso a parte merita, infine, la Regione Emilia Romagna che, con la l. 30 luglio 2015, n. 13 (modificata dalla l. 21 ottobre 2015, n. 17), ha promulgato un testo più organico e articolato di riforma del governo regionale e locale, con una ricognizione analitica di principi generali e singole funzioni oggetto di trasferimento ai vari livelli. Rimandata ad una successiva normativa la ridefinizione delle competenze in tema di pianificazione territoriale, vengono individuati sei settori organici – «ambiente, energia e protezione civile», «trasporti e viabilità», «agricoltura, caccia e pesca», «attività produttive, commercio e turismo», «istruzione e formazione professionale e lavoro, cultura sport e giovani», «sanità e politiche» – ad ognuno dei quali è dedicato un Capo del Titolo II della legge, con l’individuazione per ciascuna materia delle specifiche competenze di Regione, Province o Città metropolitana di Bologna e dei Comuni.

In stretta connessione con la ridefinizione/riduzione delle funzioni provinciali, il legislatore statale ha avviato un processo di riduzione del personale dipendente delle Province e delle risorse finanziarie a

---

<sup>80</sup> In Toscana, il recente riordino delle funzioni amministrative delle Province ha, infatti, comportato, l’abbandono del modello introdotto dalla l.r. n. 77/1995: la legge che configurava, finalmente in armonia con lo Statuto, la Regione quale “ente di governo”, che legifera e programma trattenendo le «sole funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge» (art. 4), mentre tutte le altre funzioni amministrative erano attribuite (e non meramente “delegate”) a Comuni e Province, senz’altri enti intermedi. Un assetto che faceva della Toscana un modello di Regione “leggera”, particolarmente coerente col testo costituzionale: si rinvia, sul punto, a P. CARROZZA, *L’identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. CAZZOZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015, 6 ss. Sulle difficoltà incontrate dalla Regione Toscana si ritorna nel § 10, nota 156.

<sup>81</sup> V. l’art. 1, comma 5, l.r. Toscana n. 22/2015, cit.

disposizione di tale ente territoriale<sup>82</sup>. Sono state così avviate procedure rilevanti di mobilità del personale degli enti provinciali, che hanno letteralmente sguarnito questi ultimi di alcuni presidi fondamentali, in termini di risorse umane, peraltro spesso a prescindere dal rapporto con le scelte regionali sulle effettive funzioni trasferite.

Il percorso dei tagli delle risorse finanziarie è stato sostanzialmente analogo: spinta dall'esigenza di dare effettività alla dichiarata volontà di tagliare le spese, la legge di stabilità per il 2015<sup>83</sup> aveva, infatti, previsto tagli lineari alle "risorse" provinciali di 1 miliardo nel 2015, poi aumentati a 2 miliardi nel 2016 e a 3 miliardi nel 2017, con qualche rilevante difformità dal "metodo" definito nell'art. 1, comma 92, della legge Delrio, che, al contrario, ipotizza un'individuazione puntuale delle risorse da tagliare in relazione alle funzioni trasferite<sup>84</sup>. E questo *trend* è proseguito anche successivamente<sup>85</sup>.

**7. Il riordino territoriale. La *vexata quaestio* dell'applicabilità dell'art. 133, comma 1, Cost. ai procedimenti di revisione delle attuali circoscrizioni territoriali: la tesi che richiede il consenso unanime dei Comuni interessati e quella più "flessibile" secondo cui la Costituzione non condiziona la validità dell'iniziativa al numero dei Comuni, o alla percentuale della popolazione, che la sostengano. Le indicazioni della Corte costituzionale in merito al valore "autonomistico" e "democratico" dell'iniziativa dei Comuni. Il ruolo dei CAL.**

Se questo è il quadro sintetico e complessivo delle soluzioni adottate nelle quindici Regioni ordinarie che hanno già approvato la legge di attuazione, va segnalato che alcune Regioni hanno colto l'occasione della ridefinizione delle funzioni imposta dalla legge Delrio anche per interrogarsi sulla questione della adeguatezza della dimensione delle attuali circoscrizioni provinciali<sup>86</sup> e per avviare quel lavoro di

---

<sup>82</sup> In particolare con l'art. 1, commi 420 e ss., della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>83</sup> Più precisamente, la l. 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>84</sup> Va ricordata, peraltro, sul tema la sentenza Corte cost., 21 gennaio 2010, n. 10, in *Giur. cost.*, 2010, 239, con commento di L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2010*.

<sup>85</sup> V., ad es., la legge di Stabilità del 2017, che prevede per le Province il taglio di 650 milioni di euro, a fronte di un trasferimento di 150 milioni di euro, al punto da far sollecitare da parte dell'Unione Province italiane l'emanazione di un decreto-legge per dotare le Province di risorse sufficienti quanto meno ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla l. n. 56 del 2014.

<sup>86</sup> Sul tema delle modifiche territoriali v., *ex multis*, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1961; M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1976; P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e Soc.*, 1990, 225 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Vol. II, Padova, 1991; G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN – C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996; L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004; P. GIOCOLI NACCI, *Enti territoriali e mutamento dei territori*, Bari, 2005; L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di Governo. La dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo*

“riprogettazione” degli enti di area vasta<sup>87</sup> che avrebbe dovuto necessariamente far seguito all’approvazione della riforma costituzionale: questione che era stata già affrontata dal Governo Monti con il d.l. n. 95 del 2012, ipotizzando accorpamenti “forzosi” sulla base di criteri minimi demografici e una riduzione complessiva da 90 a 54 Province nelle Regioni ordinarie; ma che poi è stata lasciata cadere, in seguito alla “bocciatura” della Corte costituzionale, anche per le non poche resistenze incontrate sul territorio<sup>88</sup>.

L’interrogativo, al di là della scelta censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220/2013 cit., di intervenire con decreto-legge per una riforma organica delle Province, atteneva alle modalità di revisione delle attuali circoscrizioni: ci si domandava in particolare, se un riordino complessivo delle province fosse vincolato anch’esso alle regole procedurali di cui all’art. 133, comma 1, Cost. o se queste fossero applicabili esclusivamente per interventi su singole circoscrizioni<sup>89</sup>.

Non si tratta di una questione nuova. Se l’era posta, e l’aveva risolta nel secondo senso, il cd. Gruppo di Pavia, in un celebre schema di legge generale sull’amministrazione locale<sup>90</sup>. Già lì, peraltro, affiorava la cautela: si raccomandava di rispettare ugualmente la sostanza del precetto costituzionale, che sarebbe consistita nel coinvolgimento dei Comuni e delle Regioni interessate dalle singole variazioni territoriali; di conseguenza, si teorizzavano procedimenti alternativi a quelli di cui all’art. 133, co. 1°, Cost., ma comunque più garantistici di quelli previsti nel d.l. n. 95 del 2012<sup>91</sup>. Tuttavia, contro questa tesi sono state sollevate obiezioni: nella Costituzione, una norma sul riassetto generale non fu scritta semplicemente perché un tale riassetto non fu ipotizzato, mentre quella effettivamente dettata vale per qualsiasi fattispecie, generale e particolare; del resto, per le comunità locali non è in causa un generico coinvolgimento, ma una vera e propria garanzia, fermo restando il ruolo del Parlamento come arbitro finale degli equilibri territoriali<sup>92</sup>.

---

*locale*, Bologna, 2007; L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 4 ottobre 2012; G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle Regioni: l’art. 132 della Costituzione nell’esperienza del legislatore*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/2013.

<sup>87</sup> Su cui v. M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri “enti intermedi” o di area vasta*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

<sup>88</sup> Cfr., sul punto, in particolare, la nota 2.

<sup>89</sup> Sul tema v. D. TRABUCCO, *È possibile derogare all’art. 133, comma 1, della Costituzione in caso di riordino complessivo delle Province*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 30 luglio 2012.

<sup>90</sup> *Legge generale sull’amministrazione locale*, Padova, 1977, 14 ss. e 276 ss.

<sup>91</sup> Ad es., come rilevato da M. MASSA, *op. cit.*, spec. § 6, non erano testualmente contemplate alternative alle proposte regionali preliminari ai decreti di riordino.

<sup>92</sup> Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, 210 ss.; M. MASSA, *op. cit.*, § 6.

A proposito del d.l. n. 95 del 2012, argomenti simili a quelli del Gruppo di Pavia sono stati spesi da uno degli studiosi che vi parteciparono<sup>93</sup>, e sostanzialmente condivisi da altri<sup>94</sup>. Ma sono risuonate di nuovo anche obiezioni incentrate sulla chiarezza e sul valore garantistico<sup>95</sup> dell'art. 133 Cost.<sup>96</sup>, rafforzate da nuovi riferimenti e argomenti<sup>97</sup>: è stata richiamata la giurisprudenza sul secondo comma della disposizione, che ne ha affermato l'applicabilità tanto a interventi minimali, quanto a operazioni più ampie di complessivo riaggiustamento territoriale; inoltre, si è sottolineato che, se l'art. 133 non fosse applicabile e non fondasse la competenza a intervenire dello Stato, quest'ultimo si troverebbe privo di titolo a legiferare su una materia chiaramente estranea all'art. 117, co. 2°, lett. p), Cost.<sup>98</sup>.

Dunque, un problema esiste ma, come sottolineato anche da altri, forse è sopravvalutato, almeno se si seguono alcune interpretazioni dell'art. 133 Cost. Va riconosciuto che la parte finale del Titolo V (artt. 131-133 Cost.) «non è un capolavoro architettonico»<sup>99</sup>. Nell'insieme, le sue disposizioni esprimono un principio chiaro, sui si è già fatto cenno: oltre alla riserva di legge<sup>100</sup>, prevedono l'intervento dei singoli enti o comunità interessati alle revisioni delle circoscrizioni territoriali; così, chiariscono che l'autonomia di ciascuna di queste comunità è garantita rispetto alle comunità più ampie e che, dunque, ha rilievo costituzionale il diritto delle popolazioni locali, anche attraverso gli enti che le rappresentano, a determinare e conservare la propria identità storica e geografica<sup>101</sup>.

«Tuttavia, il principio è declinato in meccanismi asimmetrici: nei differenti procedimenti, talora intervengono i cittadini, talaltra gli enti; a volte al livello direttamente interessato, altre volte ai livelli

---

<sup>93</sup> Ci si riferisce al parere reso in data 31 agosto 2012 da V. ONIDA sul d.l. n. 95/2012, tutti pubblicati in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2012.

<sup>94</sup> Cfr. il parere reso da V. CERULLI IRELLI in data 3 settembre 2012, 2, 4.

<sup>95</sup> Cfr. la sentenza Corte cost., 25 luglio 1994, n. 347, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>96</sup> Cfr. i già citati pareri di P. CIARLO (7 settembre 2012) e P.A. CAPOTOSTI (17 settembre 2012), tutti pubblicati in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2012.

<sup>97</sup> Cfr. ancora P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 14 ss.

<sup>98</sup> Cfr., su tale orientamento dottrinale, D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province tra riordini generali e puntuali*, in M. MISTRI, D. TRABUCCO, *La riforma delle Province e delle Città metropolitane in Italia. Una analisi critica*, Padova, 2015, 108 ss.

<sup>99</sup> In questo senso espressamente M. MASSA, *op. cit.*, spec. § 7. Cfr., in argomento, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2002; A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002; G.C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 03 ottobre 2011; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, comma 1)*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie (Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V)*, Torino, 2003.

<sup>100</sup> Presente già, a imitazione di modelli d'oltralpe, nello Statuto albertino, per vietare interventi esclusivamente dell'esecutivo: cfr. G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926, 242.

<sup>101</sup> In questo senso espressamente E. ROTELLI, sub art. 133, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Vol. III, artt. 128-133, Bologna-Roma, 1990, 206 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, 164.

superiori o inferiori; nella fase dell'iniziativa, o in altre successive»<sup>102</sup>. Non è mancato chi da questa asimmetria ha cercato di trarre argomenti di più ampio respiro in merito al profilo costituzionale di ciascun ente costitutivo della Repubblica: in particolare, la presenza dei comuni, ma non della Provincia, nel procedimento di revisione della circoscrizione di quest'ultima rappresenterebbe una conferma della tradizionale fisionomia di essa come una sorta di ente locale di secondo grado<sup>103</sup>. Tuttavia, come rilevato anche da altri<sup>104</sup>, così facendo, si sovraccaricano di significato disposizioni costruite, probabilmente, senza troppa ponderazione e cura dei dettagli<sup>105</sup>; sicché non è questo il punto di appoggio più solido sul quale far leva, per riproporre in via interpretativa chiavi di lettura la cui attualità è stata messa in discussione<sup>106</sup>. Di questa disposizione, di non felicissima formulazione, e in particolare delle caratteristiche dell'iniziativa comunale ivi prevista, sono state date interpretazioni disparate.

Secondo una prima tesi, l'iniziativa sarebbe un presupposto talmente essenziale per la formazione delle leggi in questione, che «non potrebbe, senza l'adesione specifica di ogni Comune interessato, farsi luogo alla inclusione di esso nell'ambito di una determinata Provincia»<sup>107</sup>. Ma questa tesi è rimasta minoritaria ed è contrastata, tra l'altro, dallo stesso TUEL, il quale (art. 21) ammette modifiche delle circoscrizioni provinciali non sostenute da un consenso unanime dei Comuni.

Sembra in realtà preferibile l'altra opinione, più aderente al testo costituzionale, secondo cui la Costituzione non condiziona la validità dell'iniziativa al numero dei Comuni, o alla percentuale della popolazione, che la sostengano: al limite, l'impulso potrebbe venire da un singolo Comune, ad es. quello che si proponga come capoluogo della futura Provincia<sup>108</sup>. Non è escluso che la proposta diverga dalle

---

<sup>102</sup> Così M. MASSA, *op. cit.*, § 7.

<sup>103</sup> Cfr. A. AMORTH, *Le province*, nel volume dallo stesso titolo a cura di Id., ISAP, Milano, 1968, 45 (ma l'A. sottolinea anche altrove il punto: cfr. 31 s., 44 ss.). Nel dibattito recente, cfr. L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo*, cit., 872 ss.

<sup>104</sup> Cfr. M. MASSA, *op. cit.*, § 7.

<sup>105</sup> Secondo F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, 438, è «problematico e incongruo» che l'art. 133, co. 1°, Cost. non preveda alcun intervento della Provincia e dei cittadini ivi residenti. Ad avviso di P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, 156, l'omessa previsione di una partecipazione della Provincia al procedimento per la variazione della propria circoscrizione provinciale sarebbe, invece, «frutto di una mera dimenticanza occasionata forse dalla scarsa attenzione che in sede costituente [...] venne prestata all'istituzione Provincia». *Contra*, su tale ultimo punto, E. FERIOLI, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, 2550 nota 3.

<sup>106</sup> Già F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. it.*, 1960, 1 ss., ora in ID., *Amministrazione pubblica autonomie locali. Scritti degli anni dell'ISAP*, a cura di E. Rotelli, ISAP, Milano, 2010, 175 ss. (da cui si cita), pur riscontrando il non definitivo seppellimento della configurazione originaria della Provincia come «una specie di rappresentante di un gruppo di Comuni», insisteva sul ruolo di «ente di rappresentanza diretta» – non legato ad alcun altro ente e nemmeno ai Comuni – attribuite dalla Costituzione. Eppure ancora di recente R. BIN, *Il nodo delle province*, cit., 900 s., richiama questa ambivalenza, assieme agli altri che hanno connotato la storia delle Province.

<sup>107</sup> Questa posizione è espressa da E. GIZZI, *La istituzione di nuove Province*, in *N. Rass.* 1957, 700 ss. Analogamente P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, 152 ss.

<sup>108</sup> Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, 207 ss.



preferenze predominanti presso gli altri Comuni: un simile inconveniente è anzi connaturato al meccanismo costituzionale, «stante la mancata individuazione di presupposti di fatto che concretino una soglia minima di congruità dell’iniziativa, e in definitiva della sua stessa ammissibilità»<sup>109</sup>. Del resto, nulla impedisce ai Comuni scontenti delle altrui iniziative di presentare proposte alternative, innescando un confronto del quale saranno arbitri – politicamente responsabili – le Regioni e lo Stato. Vero è che, come si diceva, lo stesso TUEL esige un consenso maggioritario (misurato sul numero e sulla consistenza demografica) dei Comuni attorno all’iniziativa.

Più chiare sono le indicazioni date dalla Corte costituzionale in merito all’art. 133, comma 1°, Cost. e ai passaggi procedurali ivi previsti per la variazione delle circoscrizioni provinciali.

Del parere regionale la Corte si limita a dire che non è vincolante. Più ampio il ragionamento sull’iniziativa dei Comuni, alla quale viene riconosciuto un significato autonomistico<sup>110</sup> e democratico<sup>111</sup>, perché assicura che le variazioni territoriali siano «il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali» – e altrove si aggiunge: «frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti [...] in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali» – e «non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto». L’affermazione va letta nel contesto, ma ugualmente stupisce per i termini in cui è formulata: che riecheggi la diffusa insoddisfazione per operazioni di riordino eccessivamente uniformi, matematiche e centralistiche<sup>112</sup>? A prima vista, la Corte costituzionale sembra sospendere il giudizio su tale questione: precisa che non intende considerarla «con riferimento alla legge ordinaria»; considera solo la decretazione d’urgenza, per dire che essa è inutilizzabile «quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all’incompatibilità dell’atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono

---

<sup>109</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Profili costituzionalistici dell’istituzione di nuove province*, in *Quad. reg.*, 1986, 1369, che considera quest’evenienza in relazione alla possibilità che, per di più, il singolo Comune dia seguito con la propria iniziativa a sollecitazioni politiche di altri enti, segnatamente delle Regioni.

<sup>110</sup> Il collegamento tra l’iniziativa comunale di cui all’art. 133, co. 1°, Cost. e il principio autonomistico è ben noto da tempo: cfr. E. ROTELLI, *sub art. 133*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. PIZZORUSSO, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, vol. III, artt. 128-133, *Il Foro it.*, Bologna-Roma, 1990, 206. Nel medesimo senso P. COSTANZO, *op. cit.*, 1338. Più di recente, F. FABRIZZI, *La Provincia*, cit., 182.

<sup>111</sup> Nella sentenza Corte cost., 6 luglio 2001, n. 230, in *Le Regioni*, 2002, 162 ss., con note di G. DEMURO, *La istituzione di nuove Province tra principio d’eguaglianza e ragioni della specialità*; D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, la Corte – oltre ad affermare la competenza di tutte Regioni speciali a legiferare in tema di circoscrizioni provinciali, in virtù della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2 – aveva sottolineato come la legge sarda allora in questione, nel disciplinare i procedimenti per l’istituzione di nuove Province e la modifica delle circoscrizioni di quelle esistenti, li avesse «aperti alla necessaria partecipazione delle comunità locali interessate» (v. al riguardo G. DEMURO, *op. ult. cit.*, 171 ss.).

<sup>112</sup> Su questa insoddisfazione v. R. BIN, *Il nodo delle province*, cit., 910 e G.C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 4.

presiedere alla formazione delle Province». Eppure, la motivazione non è del tutto lineare<sup>113</sup>: se un problema di compatibilità con l'iniziativa dei Comuni è ravvisato, ciò evidentemente avviene sul presupposto che l'art. 133, co. 1°, Cost. sia applicabile anche a operazioni del tipo delineato dal d.l. n. 95 del 2012: quindi, appunto, anche a «un riordino circoscrizionale globale». Se così è, la conclusione non può cambiare, a seconda dello strumento normativo – legge ordinaria o altro – con cui lo Stato scelga di portare a termine il riordino.

In materia, dunque, di mutamento delle circoscrizioni provinciali, il carattere rinforzato del procedimento delineato dalla Carta non costituisce una singolarità, né può essere sostituito con altri meccanismi poiché «rappresenta l'applicazione coerente di una scelta adottata dal Testo costituzionale per tutti i casi di variazione delle circoscrizioni degli enti territoriali riconosciuti»<sup>114</sup>. Si tratta di una lettura aderente ai principi in materia di autonomia che hanno ispirato i lavori dell'Assemblea costituente, culminati nell'art. 5, chiave interpretativa di tutto il Titolo V del Testo fondamentale<sup>115</sup>. La riserva dell'iniziativa a favore dei Comuni<sup>116</sup>, infatti, se da un lato specifica quell'adeguamento da parte della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, dall'altro consente di rendere funzionale il sistema provinciale ad eventuali esigenze di razionalizzazione dovute a variazioni demografiche e/o istituzionali<sup>117</sup>, ma sempre, seppur con formule diverse tra l'art. 133, comma 1, Cost. il comma 2 e l'art. 132, con il coinvolgimento delle popolazioni interessate<sup>118</sup>.

Tali principi sono, peraltro, stati ribaditi dalla successiva sentenza Corte cost. n. 50/2015, su cui *infra*<sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup> In tal senso L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2015; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 382 ss.

<sup>114</sup> Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 6.

<sup>115</sup> Su cui cfr. G. TARLI BARBIERI *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANÒ (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 18, primo e secondo comma*, Torino, 2011.

<sup>116</sup> Si aderisce qui all'opinione di quella dottrina che ha ritenuto l'iniziativa comunale come riservata, in quanto per l'inizio e la prosecuzione del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali è sempre necessaria la presenza di un atto di impulso che la Carta riserva ai singoli Comuni interessati: cfr. P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, 149; E. FERIOLI, *op. cit.*, 2551 e L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, cit., 5. Sull'iniziativa comunale, nel quadro più ampio della gerarchia delle fonti, cfr. A.M. SANDULLI, voce *Legge (Diritto Costituzionale)*, in *Nss. D. I.*, Vol. IX, Torino, 1963, 634 e V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 787 ss.

<sup>117</sup> Analoghe, sul punto, le considerazioni di A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2010, 5.

<sup>118</sup> Cfr. D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province tra riordini generali e puntuali*, cit., 72; P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 6.

<sup>119</sup> V. il § 9.

In ragione di queste prime considerazioni, appare evidente che il lavoro cui erano chiamati i CAL<sup>120</sup>, di elaborazione per la Regione dell'ipotesi di riordino, non poteva corrispondere all'iniziativa comunale *ex art. 133, comma 1, Cost.*<sup>121</sup>. A parte il fatto che i CAL non sono stati istituiti o concretamente funzionanti in tutte le Regioni<sup>122</sup> e la loro composizione non sempre può dirsi rappresentativa degli enti locali territoriali<sup>123</sup>, essi incarnano una forma di raccordo e consultazione stabile tra Regioni ed enti locali ove non può certo riscontrarsi una corrispondenza diretta tra l'interesse dei singoli Comuni e gli interessi rappresentati da un organo "misto" quali, appunto, i CAL, incaricati di «esprimere una sorta di voce unitaria»<sup>124</sup> degli enti rappresentati, cosa ben diversa ed irriducibile rispetto alla volontà dei singoli Comuni interessati alla revisione del territorio della Provincia cui appartengono<sup>125</sup>.

#### **8. La revisione delle circoscrizioni provinciali. I diversi modelli seguiti dalle Regioni e le difficoltà attuative legate al mantenimento dell'art. 133, comma 1, Cost. Le ulteriori criticità legate alla contestuale ridefinizione complessiva dell'organizzazione statale periferica e la palese carenza di risorse finanziarie e di personale.**

Se, dunque, in ogni caso e anche impiegando la legge ordinaria, l'art. 133, co. 1°, Cost. e la regola dell'iniziativa comunale vanno rispettati, un riordino generale delle circoscrizioni può risultare difficile: infatti, potrebbe mancare, nei singoli territori, l'impulso preliminare dei Comuni, in particolare se per esso si esige un consenso ampio in ciascun ambito locale, come richiesto all'art. 21, co. 3, lett. d), TUEL.

---

<sup>120</sup> Sui CAL, v., più in generale, F. FABRIZZI, *I piani di riordino dei CAL. Una primissima lettura ragionata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2012; G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2012; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, n. 3/2017, 178.

<sup>121</sup> Cfr. A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2012, spec. 6.

<sup>122</sup> Cfr., in tal senso, G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, cit., 5.

<sup>123</sup> Per più ampi approfondimenti al riguardo, v. M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2005, 176-179.

<sup>124</sup> V., ancora, A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, cit., 6.

<sup>125</sup> Si ricordi solo che la previsione normativa dell'art. 17 del d.l. n. 95/2012, cit., conv. in l. n. 135/2012, imponeva ai Consigli la formulazione dell'ipotesi di riordino, sebbene questa non vincolasse né la successiva attività della Regione, né dello Stato, ponendosi, però, in tal modo, in contrasto sia con il carattere spontaneo delle iniziative comunali – presupposto imprescindibile del procedimento rinforzato descritto dalla norma costituzionale e difficilmente aggirabile – sia con lo stesso procedimento di cui all'art. 133. Comma 1, Cost. Nell'assetto delineato dal decreto c.d. *spending review*, il Governo veniva, infatti, collocato in una posizione di predominanza sia rispetto all'avvio dell'*iter* di riordino, con la deliberazione del Consiglio dei Ministri contenente i criteri che i CAL e le Regioni dovevano rispettare in sede di formulazione sia rispetto alla conclusione con un proprio atto di iniziativa legislativa riservata sia rispetto alla conclusione con un proprio atto di iniziativa legislativa riservata. Che un'ipotesi di riordino non possa considerarsi un'iniziativa *ex art. 133, comma 1, Cost.*, in quanto, sul piano tecnico-giuridico, non si configura come atto di impulso, v. A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, cit., 6; in modo più sfumato B. CARAVITA DI TORITTO – F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, cit., 4.

Nondimeno, sulla scorta di questa prospettiva, diverse Regioni hanno avviato – ed alcune anche concluso<sup>126</sup> – un lavoro di studio e di predisposizione di una possibile revisione delle circoscrizioni provinciali, sulla base di modelli fortemente diversificati: da progetti che prevedevano una significativa riduzione delle Province esistenti, come il Piemonte e la Lombardia<sup>127</sup>; a modelli basati su ambiti sub-provinciali di circa 100.000 abitanti, parametrati sulle dimensioni dei distretti socio-sanitari, come la Toscana; ad ipotesi di abolizione *tout court* delle Province, per alcune Regioni di minori dimensioni (come il Friuli Venezia Giulia, che rappresenta un *unicum* a livello nazionale)<sup>128</sup>; o al sostanziale mantenimento dello *status quo*.

I progetti regionali più innovativi e ambiziosi dovranno fare ora i conti con le difficoltà procedurali legate al mantenimento dell'attuale 133, comma 1, Cost., che sicuramente ne rallenteranno l'attuazione, o addirittura li renderanno impraticabili; fermo restando che tale attività di progettazione, pur motivata dalla prospettiva della riforma costituzionale, è espressione di una reale necessità di ripensare il corretto dimensionamento delle circoscrizioni provinciali, che era già emerso in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 95 del 2012 e che non potrà essere ignorato nel dibattito futuro.

Il legislatore nazionale, infatti, ha sin qui operato con ripetuti interventi soprattutto sull'adeguatezza dei Comuni, costringendo gli enti di minori dimensioni demografiche a dar vita ad Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle principali funzioni<sup>129</sup>; il tema dell'adeguatezza dimensionale delle Province è stato spesso trascurato, se si eccettua appunto il tentativo operato dal Governo Monti.

La questione ha, peraltro, una notevole rilevanza, perché l'accorpamento delle Province o, comunque, la revisione delle attuali circoscrizioni, dovrebbe determinare una ridefinizione complessiva dell'organizzazione statale periferica, basata proprio sulla dimensione provinciale: prefetture, tribunali, questure, provveditorati, ordini professionali, camere di commercio, intendenze di finanza, agenzie delle entrate dovrebbero andare incontro anch'esse ad un processo di accorpamento e snellimento che dimostra, una volta di più, che la riforma del livello provinciale, non tanto (o, comunque, non solo) lungo la direttrice segnata dalla legge Delrio, ma secondo invece criteri geografici, economico-sociali e di effettiva razionalizzazione dimensionale, può diventare la chiave di volta di un processo di globale e definitivo riassetto del nostro sistema territoriale da tanto atteso.

---

<sup>126</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Regione Friuli Venezia Giulia, su cui v., *infra*, § 12.

<sup>127</sup> Su progetto di riordino delle circoscrizioni provinciali lombarde v. *Riforme: Maroni "Comitato per definire i cantoni lombardi"*, in [www.leregioni.it](http://www.leregioni.it), 13 gennaio 2016. La Lombardia, peraltro, ha predisposto un prezioso "documento di base per il confronto istituzionale, sociale ed economico", che avrebbe dovuto costituire la base di discussione per la riforma degli enti di area vasta e che si può consultare in [www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it).

<sup>128</sup> Sull'esperienza friulana si ritorna nel § 12, spec. nota 175.

<sup>129</sup> Si veda, in argomento, S. GAMBINO, *Riordino delle Province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 6 agosto 2012.

Tuttavia, questo profilo – come si è detto – resta aperto alle successive scelte discrezionali che il legislatore ordinario assumerà al fine di rivedere e aggiornare l’assetto del livello sovra-comunale (ad esempio consentendo alle Regioni più piccole di non istituire il livello di area vasta o fissando soglie dimensionali specifiche per la loro istituzione).

Il percorso di revisione costituzionale, indipendentemente dall’esito, ha, infatti, messo in moto un processo di trasformazione che, a questo punto, va necessariamente completato<sup>130</sup>.

Come è stato autorevolmente affermato le Province, oggi, si trovano «a metà del guado»: non sono più gli enti rappresentativi dotati di identità politica chiamati a definire un indirizzo ed una strategia complessiva per un territorio di “area vasta”; ma non possono più nemmeno essere, per quel che abbiamo detto, le sole aggregazioni funzionali dei Comuni pensate dalla legge Delrio nell’ambito di quel complessivo «disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, le Regioni e i Comuni», descritta nella Relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi<sup>131</sup>.

Restituite infatti nella pienezza della loro identità costituzionale, le Province scontano ora la palese carenza di risorse finanziarie e di personale, frutto delle scelte compiute nel più recente passato e degli ulteriori tagli preventivati per il futuro, che hanno indotto molti Presidenti di Provincia a lanciare l’allarme sull’impossibilità di esercitare anche solo le funzioni fondamentali previste dalla legge Delrio, come la manutenzione delle strade e la gestione dell’edilizia scolastica<sup>132</sup>.

Il tema interseca una riflessione più ampia, portata avanti da più parti in tempi recenti, sul bilancio da stilare delle novità autonomistiche e federalistiche introdotte in Italia a partire dal 1990: dopo una vera e propria euforia autonomistica, ci si sta misurando oggi con risultati non soltanto ben al di sotto delle attese e delle promesse riguardo l’effettiva valorizzazione delle competenze degli enti decentrati; ma, in generale, con più che legittimi dubbi sul fatto che la strada percorsa sia corretta e adeguata alle esigenze di razionale ed efficiente organizzazione amministrativa e di “rivitalizzazione” della partecipazione democratica che avevano rappresentato i principi ispiratori del processo di decentramento<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Analoghe, sul punto, le considerazioni di M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 26.

<sup>131</sup> Cfr. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, cit., 577; M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 26 ss.

<sup>132</sup> Cfr., ancora, M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 26.

<sup>133</sup> Su cui cfr. L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit.; ID., *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 23 ss.; ID., *Le funzioni fondamentali e le funzioni proprie di comuni, province e città metropolitane nella legislazione statale*, in V. TOZZI e M. PARISI (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, Rivalimosani (CB), 2007, 183 ss.



Del resto, è lecito dubitare della legittimità di un'operazione legislativa che, a Costituzione invariata e in senso contrario alle indicazioni della Carta fondamentale, da un lato svuota di funzioni l'ente provinciale, trasferendole verso il basso (ai Comuni o a forme associative tra i Comuni stessi), verso nuove forme aggregative da definire o riportandole a livello regionale; e, dall'altro lato, cancella il carattere direttamente politico-rappresentativo dell'ente, facendone sostanzialmente un'organizzazione associativa dei Comuni

<sup>134</sup>.

## **9. La legittimità del riordino territoriale e funzionale - organizzativo delineato dalla legge Delrio secondo Corte cost. n. 50/2015.**

È lecito dubitarne, a maggior ragione, dopo l'esito del referendum, perché, seppur non esplicitato in alcun modo nella motivazione della sentenza n. 50 del 2015, cit., è difficile negare che il giudizio della Consulta sia stato inevitabilmente condizionato dal contesto di riforma costituzionale che il nostro Paese stava vivendo.

Senza voler qui ripercorrere nel dettaglio questa importante (e discussa) decisione<sup>135</sup>, preme però sottolineare che il “contesto della riforma costituzionale” è l'argomento principale utilizzato dalla Corte

---

<sup>134</sup> Come osservato da M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 19 «Parrebbe ostare a tale opzione la formulazione dell'attuale art. 114 Cost., in combinato disposto con gli artt. 1 e 5 Cost. che definisce (anche) le Province come enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Ma già in tal senso, V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità ...*, cit., 27, «anche se di per sé l'elezione diretta o invece di secondo grado dei titolari degli organi degli enti territoriali non appare formalmente vincolata dalla Costituzione, è però certo che le Province siano configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali, e non come enti espressione “associativa” dei Comuni».

<sup>135</sup> Merita qui osservare che all'indomani dell'approvazione della legge Delrio si aprì un vivace dibattito sulla legittimità costituzionale dell'impianto adottato per il riordino territoriale, ritenuto da una autorevole ed ampia dottrina (è sufficiente ricordare qui Caravita, D'Atena, De Martin, Mangiameli, Merloni) in contrasto sia con la Costituzione allora vigente (art. 5, 114, 133 e altri), sia con la Carta europea delle autonomie locali, ratificata in Italia con la l. n. 439/1989 e considerata da molti fonte interposta ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. Il dibattito venne bruscamente interrotto dalla sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, che, nel respingere tutti i dubbi di legittimità sollevati dalle Regioni nei confronti della l. n. 56/2014, fornì un decisivo impulso al suo processo di attuazione, con specifico riferimento alle «nuove» Province. In particolare, con riguardo alla elettività di secondo grado degli organi della Provincia, la Consulta ha ritenuto che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost. come «costitutivi della Repubblica» ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le regioni ricorrenti pretendevano di desumerne e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. La sentenza in oggetto venne criticata da più parti, persino da coloro che avevano sempre sostenuto la legittimità costituzionale della riforma locale, non tanto per le conclusioni a cui essa perveniva quanto per le motivazioni utilizzate, dettate «da una impaziente premura di liberarsi da un noioso fastidio» più che da una reale intenzione di affrontare le complesse questioni sollevate nei ricorsi e approfondite in dottrina. In argomento, v. L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 215, 393. Per una sintetica rassegna delle posizioni in campo, si veda C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2015, 489 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2015, 1. Per più ampi approfondimenti, al

per affermare la legittimità del riordino territoriale e funzionale - organizzativo voluto dalla legge Delrio. Sin dai primissimi passaggi, infatti, la sentenza sottolinea che l'istituzione delle Città metropolitane avvenuta con la legge n. 56/2014 è «funzionale al prefigurato disegno finale di soppressione delle Province con fonte legislativa di rango costituzionale»; che le Città metropolitane «sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti»; che «otto su dieci sono, peraltro, già nell'esercizio delle loro funzioni, e gli statuti di sei di queste sono già stati approvati alla data del 31 dicembre 2014»; e che, in definitiva, l'intervento legislativo «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione degli enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale»<sup>136</sup>. Insomma, per decidere la Corte si proietta nel futuro e adopera come parametro di legittimità non il testo vigente della Costituzione, ma il nuovo assetto disegnato dalla riforma costituzionale ancora *in itinere*. È nota la formula impiegata, a più riprese, dalla legge Delrio per anticipare le modifiche costituzionali *in itinere* e realizzare così una riforma dell'ordinamento territoriale “a Costituzione invariata”: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione [...]». Una formula riferita sia alle neo-istituite città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), sia alle Province attualmente esistenti, ed utilizzata dal legislatore per affermare che tutti questi enti trovano nella legge n. 56/14 in una disciplina organica, valida fino all'intervento delle norme di attuazione del (futuro) Titolo V Cost. Una statuizione ovvia, si potrebbe dire, che – secondo alcuni – «poteva ben essere lasciata all'intelligenza dell'interprete, senza richiedere alcuna esplicitazione da parte del legislatore»<sup>137</sup>. Il risultato è un giudizio di conformità della legge n. 56/14 non tanto alla Costituzione attualmente esistente, quanto alla nuova Costituzione che – eventualmente – sarebbe entrata in vigore dopo l'approvazione della riforma costituzionale.

Ora, se questo *modus operandi* per alcuni versi può ritenersi poco convincente o addirittura improprio, per altri versi testimonia con nettezza l'opinione della Corte costituzionale circa la compatibilità tra la legge n. 56/2014 e il quadro costituzionale che si sarebbe delineato a seguito della (eventuale) riforma.

---

riguardo, cfr. G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, *ivi*, n. 19/ 2016 e D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province tra riordini generali e puntuali*, *cit.*, 55 ss.

<sup>136</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *op. cit.*, 489 ss.

<sup>137</sup> Cfr. G. GARDINI, *op. cit.*, 8, il quale aggiunge che «per decidere la Corte si proietta nel futuro e adopera come parametro di legittimità non il testo vigente della Costituzione, ma il nuovo assetto disegnato dalla riforma costituzionale ancora *in itinere*; così facendo, anticipa una realtà giuridica solo potenzialmente esistente, e, attraverso un uso spregiudicato della tecnica dell'assorbimento, finisce per sorvolare su molti punti del *petitum*, a sua volta riassunto in termini estremamente semplicistici nel *ritenuto in fatto*». Analogo il punto di vista di A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2015, 1 ss.

Forse proprio la prospettiva di una imminente riforma costituzionale ha impedito alla Corte di pronunciarsi<sup>138</sup> su un punto dirimente, ossia sul fatto che il modello di governo di “secondo grado”, previsto dalla legge Delrio, presuppone «un rapporto di connessione interorganica tra enti che per Costituzione, ossia sulla base dello stesso art. 114, devono essere anche reciprocamente autonomi»<sup>139</sup>. Non si è, cioè, risposto alla seguente domanda: il rapporto che la legge Delrio stabilisce obbligatoriamente tra i titolari degli organi dei Comuni e quelli del rispettivo ente di area vasta (Provincia o Città metropolitana) è compatibile con l'autonomia che deve sussistere non solo tra ciascun ente decentrato e lo Stato, ma anche con l'autonomia che deve sussistere tra gli stessi enti decentrati, e quindi tra il Comune e la rispettiva Provincia o Città metropolitana?

Sembra cogliere esattamente nel segno quella dottrina costituzionalista, la quale, assai efficacemente, ha rilevato che «[...] qualora una legge dello Stato stabilisse che i consiglieri comunali fossero eletti dai consiglieri regionali, si rispetterebbe alla lettera quanto indicato nella sentenza della Corte, ma si griderebbe allo scandalo»<sup>140</sup>.

#### **10. Il venir meno del parallelismo tra rappresentanza politica e dimensione territoriale degli interessi come effetto tipico della cd. “globalizzazione” e la “spasmodica” ricerca della dimensione territoriale ottimale.**

A questo punto, ci si può domandare quali potrebbero essere i principi ispiratori di una riforma complessiva delle autonomie locali, che sia in grado di stabilire la più adeguata dimensione delle provincie, intese come enti rappresentativi delle popolazioni dei rispettivi territori, dove l'adeguatezza va posta in rapporto alle funzioni proprie dell'ente.

Allo stato attuale, come si è visto, la variabilità, o meglio, «la dimensione territorialmente variabile»<sup>141</sup> degli interessi sembra dunque dominare la scena, con buona pace della semplificazione istituzionale<sup>142</sup> e dei meccanismi di responsabilità e di rappresentanza: è questa una sorta di rovescio della medaglia della non corrispondenza tra rappresentanza degli interessi, fondata su elezione diretta di sindaci e consiglieri (e, fino alla legge Delrio, di presidenti di Provincia e consiglieri provinciali) e dimensione territoriale degli

---

<sup>138</sup> Sulle argomentazioni poco convincenti della sentenza Corte cost. n. 50/2015, cfr. L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 393-396; D. TRABUCCO, *Referendum provinciale e richieste di maggiore autonomia. Lo «strano» caso della provincia di Belluno*, Napoli, 2017, 44.

<sup>139</sup> In questo senso espressamente G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015 ...*, cit., 14.

<sup>140</sup> Ancora G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015 ...*, 14 ss., il quale prosegue rilevando che «l'autonomia che l'art. 114 Cost. garantisce a tutti gli enti territoriali, anche nei loro reciproci rapporti, non possa non coinvolgere le modalità di determinazione degli organi rappresentativi».

<sup>141</sup> Cfr. P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2018, 9.

<sup>142</sup> Su cui cfr., più in generale, A. TRAVI, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 3 ss.

interessi, «che spesso nulla hanno (più) a che fare coi confini dell'autonomia territoriale democraticamente istituita e regolata»<sup>143</sup>.

Né la tentata abolizione e poi il ridimensionamento del peso e delle risorse delle Province hanno contribuito a semplificare il quadro del rapporto tra rappresentanza e dimensione territoriale degli interessi: anzi, si può ben dire che al di là dei danni arrecati all'esercizio delle loro funzioni (si pensi allo stato delle strade e delle scuole secondarie) si è persa l'ennesima occasione di semplificazione del quadro istituzionale.

Alle figure mitologiche anni fa utilizzate da Luciano Vandelli nel suo divertente “*Sindaci e miti?*” per descrivere ironicamente (ma non troppo ...) la difficile condizione di sindaco<sup>144</sup>, oggi – prendendo spunto da altrettanto autorevole dottrina<sup>145</sup> - è possibile aggiungere un'ulteriore figura: «il Sindaco – Idra, il mostro dalle 100 teste, ogni testa orientata a seguire una diversa dimensione territoriale di cura di interessi al fine di rispondere alle domande dei cittadini: i quali nulla vogliono sapere dell'ATO del ciclo dell'acqua o del consorzio di bonifica o dell'autorità di bacino, ma pretendono dal proprio sindaco e dal proprio consiglio che le fognature nella strada dove vivono funzionino e siano regolarmente mantenute [...]».

Al contempo, non si può ignorare che i complessi fenomeni di trasformazione politica, sociale ed economica, riassunti nel termine “globalizzazione” conducono a sempre più evidenti limitazioni della

---

<sup>143</sup> In questo senso espressamente P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 9.

<sup>144</sup> Ci si riferisce al volume di L. VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, 1997, citato anche da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 8.

<sup>145</sup> Così P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 8.

sovranità statale (in ambito esterno ed interno)<sup>146</sup> e all'inadeguatezza dei consueti strumenti di partecipazione fondati sulla rappresentanza politica<sup>147</sup>.

Da qualche decennio si è, infatti, diffusa la consapevolezza che in un mondo sempre più globalizzato e “tecnologico” quella corrispondenza governo – popolo – territorio, manifestazione della modernità politico istituzionale e del costituzionalismo del Novecento, sia venuta in buona parte meno ed appaia sempre più in crisi<sup>148</sup>. Anzi, si potrebbe dire che la mancanza di corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento sia uno dei fattori tipici della condizione politico – istituzionale post-moderna<sup>149</sup>, e che sia nel contempo uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza politica: si elegge un governo perché decida, ma se questo governo non è in grado di prendere decisioni o le sue decisioni non sono da

---

<sup>146</sup> Come avverte M. CIAMPI, *La difficile unità politica nella formazione dello Stato policentrico* (saggio introduttivo), in D. TRABUCCO, M. DE DONÀ, *Referendum provinciale e richieste di maggiore autonomia*, cit., 11, Sembra trattarsi di «un ritorno a una fenomenologia pre-moderna del potere che aveva già avuto delle manifestazioni evidenti a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento, quando autorevoli giuristi come Santi Romano e Carl Schmitt diagnosticavano la prima grande crisi dello Stato moderno. Oggi come allora nello Stato, un tempo monopolista della forza legittima, convivono centri con potere decisionale autonomo e una sorta di governo diffuso, tanto da mettere in crisi la tradizionale sovranità statale, erosa com'è dall'alto e dal basso, dalle appartenenze sovranazionali e dalle autonomie locali e regionali». Ci si riferisce alle opere di S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969 nonché, dello stesso A., alla famosa *Prolusione pisana* del 1909, su cui cfr. S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, in *Le Carte e la Storia*, 2012, 5-8. Per il contributo di C. Schmitt alle riflessioni sulla crisi dello Stato moderno, cfr. C. SCHMITT, *Il concetto di politico* (1932), in ID., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 90, ove l'A sostiene che «Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato».

Più recentemente, con specifico riferimento al sistema della p.A., cfr., altresì, S. LICCIARDELLO, *Prime note sulla funzione di regolazione dell'ANAC nel nuovo codice degli appalti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2016, 5-6, in merito alle linee guida dell'Anac, che, secondo l'A., rappresentano una «innovativa declinazione del principio di «democraticità» che «cerca nuovi percorsi di legittimazione nel procedimento, dando rilievo non all'atto, ma al procedimento di formazione dell'atto; preferendo alla autorità ed unilateralità, l'adesione; ad un sistema sanzionatorio, un sistema tendenzialmente premiale».

<sup>147</sup> Così, ancora P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 3, secondo cui «Globalizzazione dell'economia e della società, competizione tra i territori, sempre più facile e veloce mobilità, reale e virtuale, nuove forme di comunicazione rendono quella perfetta corrispondenza sempre più labile». In argomento cfr., inoltre, L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012; e, più recentemente, A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2018.

<sup>148</sup> Anche se, a livello legislativo, il dibattito sull'impatto della robotica e dell'intelligenza artificiale sulla società è tuttora in fase iniziale, la dottrina ha cominciato a riflettere con costanza sul tema: cfr., *ex multis*, T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4 – 5/2017 e in *Liberté fraternité internet*, Napoli, 2015. ID., T.E. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo*, Macerata, 2010, spec. 23 e ss.; M. PIREDDU, *Algoritmi*, Rimini, 2017; B. CARAVITA, *Il consenso ai tempi dei social*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2018; ID., *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, *ivi*, n. 2/2019; A. STERPA, *Come tenere insieme la “disintermediazione” istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, *ivi*, n. 24/2018; M. MEZZA, *Algoritmi di libertà. La potenza del calcolo tra dominio e conflitto*, Roma, 2018.

<sup>149</sup> In questa sede, il termine “post-moderno” è utilizzato in contrasto con l'accezione – riferita alle istituzioni – di “moderno”, fatta propria da G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; espressione ripresa anche da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 3.



sole sufficienti a risolvere i problemi demandati al governo nascono problemi che sono, per usare le parole di Bobbio, di «rappresentatività delle istituzioni»<sup>150</sup>.

Con una non secondaria conseguenza: pressoché nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio (il "governo") delle funzioni tipiche di quel determinato "livello" istituzionale<sup>151</sup>.

È insomma raro che i problemi di un determinato territorio possano essere adeguatamente risolti mediante l'esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni di quel territorio: secondo un processo tipico dell'era della globalizzazione buona parte dei problemi tipici dell'agenda di un sindaco o di un presidente di Provincia o di Regione dipendono non tanto dalla decisione della corrispondente istituzione secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in se ogni decisione e gli effetti della decisione, bensì dall'interazione, dalla relazione con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale. A ciò si aggiunga la sempre maggiore complessità dei processi decisionali, che fanno dipendere il buon esito e l'efficacia di una politica pubblica (di qualsiasi politica pubblica, invero) dal coordinamento e dalla coerenza delle decisioni assunte su tale politica a ciascun livello di governo, da quello dell'U.E. a quello nazionale a quelli regionali e locali<sup>152</sup>.

Si è addirittura inventato un termine, *governance*<sup>153</sup>, per significare un modo d'essere dei processi decisionali alternativo o comunque più ampio e complesso delle decisioni del governo istituzionalmente inteso (il *government*), assunte attraverso la deliberazione a contenuto regolativo dell'organo di rappresentanza.

È questo un aspetto del c.d. governo multilivello che si tende a dimenticare e a rimuovere dal dibattito quotidiano, forse per non diminuire l'aura di decisività della politica fatta da leggi e regolazioni e per non minare la legittimazione delle classi politiche locali e nazionali<sup>154</sup>.

Ciò rende inevitabile una condizione di schizofrenia politico-istituzionale, per cui ogni giorno si moltiplicano le azioni e le iniziative tese a rivalutare e promuovere le identità (locali, regionali e nazionali:

---

<sup>150</sup> Si fa qui riferimento alla distinzione tra rappresentanza istituzionale e rappresentatività politica (di tale rappresentanza) su cui ha molto insistito N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, 3 ss.; distinzione poi ripresa anche da P. CARROZZA, *op. cit.*, 3.

<sup>151</sup> Sul rapporto tra livello territoriale di governo e rappresentanza politica, cfr. V. TEOTONICO, *Osservazioni in tema di federalizing process (con particolare riguardo al caso italiano)*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, 2012; P.M. VIPIANA, *Il "federalismo amministrativo" e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI e J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, in *Annuario Drasd 2012*, Milano, 2013; ID., *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Ist. fed.*, n. 2/2011; ID., *Problematiche relative agli enti locali alla luce della "Finanziaria 1997"*, in *Nuova Rass.*, 1997.

<sup>152</sup> Cfr., in argomento, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

<sup>153</sup> Effettivamente, come rilevato da P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 4, la discussione su cosa sia la *governance* è infinita: per la nozione originaria occorre riferirsi a R.A.W. RHODES, *The new governance: government without government*, in *Political Studies* (vol. 44) 1996, 652 ss. Cfr., inoltre, il divertente saggio di S. BELLIGNI, *Miss Governance, I presume*, in [www.dircost.di.unito.it](http://www.dircost.di.unito.it).

<sup>154</sup> Cfr., P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 4.

le Province sono forse state più immuni da questo atteggiamento); ma, contemporaneamente, nessuna di queste identità raggruppate intorno alla loro istituzione, al loro ente esponenziale, è capace di dare una risposta ai problemi reali di ciascuna più o meno ampia comunità sociale<sup>155</sup>.

È evidente, in questa ricerca funzionalistica dell'ambito ottimale, la confusione<sup>156</sup> tra le diverse connotazioni dell'ente intermedio – Provincia (ente rappresentativo secondo la legge statale o amministrazione territoriale decentrata della Regione); che a sua volta si innesta sulla questione dell'associazionismo obbligatorio tra comuni montani e non<sup>157</sup>. Se queste incertezze non bastassero, Stato e Regioni hanno complicato ulteriormente il quadro già abbastanza complesso e problematico mediante l'introduzione di vari altri soggetti istituzionali ed enti, frutto di un atteggiamento funzionalista, diretti alla cura di interessi settoriali: le autorità di bacino per i fiumi, vari ambiti territoriali ottimali sia per il ciclo delle acque sia per quello dei rifiuti (naturalmente in un numero diverso tra i due “cicli” ...), le ASL e le zone socio-sanitarie, un certo numero di consorzi di bonifica e via dicendo; il tutto accanto alle autonomie funzionali tradizionali (università, porti, aeroporti, camere di commercio). Ciascuno di questi soggetti è dotato in genere di un forte potere di veto sulle politiche di governo del territorio di Province e Comuni o su altri aspetti della politica locale; qualche volta, poi, questi enti settoriali sono configurati in modo da salvare le “apparenze” di una partecipazione al loro governo da parte degli enti locali e/o della Regione, altre volte sono concepiti in veste di corpi puramente tecnici, con sullo sfondo il modello statale delle agenzie e delle aziende<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Cfr., ancora, P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 4.

<sup>156</sup> Come già ricordato nel § 6 (spec. in nota 80), la ricerca, in Toscana, dell'ambito ottimale del nuovo “ente intermedio” ha condotto a risultati di grande incertezza: nella delibera del Consiglio Regionale n. 219 del 26 luglio 1999, la Regione era articolata in 33 (poi divenuti 42) Sistemi Economici Locali (SEL) costituenti l'unità territoriale minima di riferimento, costruiti incrociando dati economici, demografici, sociali. Ma con la l.r. n. 40/2001 si individuavano 49 livelli ottimali quali base territoriale per le unioni di Comuni. Nel documento «Quali assetti istituzionali per la Toscana» (presentato al Consiglio nel 2012) IRPET riprendeva gli indirizzi governativi sulla riduzione delle Province (minimo 350.000 abitanti e 250 kmq.) e spiegava l'utilità di dividere la Regione, per i servizi e per gli aspetti di scambio economico, in tre grandi aree vaste, Pisa-Livorno, Pistoia-Lucca-Prato-Massa Carrara, Siena – Arezzo – Grosseto, oltre alla Città Metropolitana di Firenze. Finalmente nel nuovo Piano regionale di Sviluppo (adottato nel 2017) si fa riferimento, sempre sulla base di uno studio dell'IRPET, a Servizi Locali Lavoro (SLL), definiti «Zone, aventi valenza istituzionale, anche con riferimento ai processi di fusione dei Comuni. Nell'idea della Regione esse dovrebbero essere le aree di riferimento per la co-pianificazione urbanistica e per i processi di fusione dei Comuni, luoghi di co-progettazione di servizi e interventi dei Comuni ed in particolare di “progetti di innovazione territoriale”, aree di riferimento per le politiche di formazione e del lavoro».

<sup>157</sup> Secondo P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 7, «Questa confusione di prospettive, non accompagnata da una visione d'insieme, ha determinato la vacuità e la superficialità del dibattito e delle proposte di riforma che dal 2010 hanno accompagnato il disegno di abolizione delle Province, fino alla legge c.d. Delrio.

<sup>158</sup> «Con il paradossale risultato che la ricerca della dimensione ottimale e sinergica, che spinge a restringere il numero di enti, fondendoli tra loro, non ha minimamente intaccato il problema della non sovrapponibilità ai confini degli enti territoriali politicamente rappresentativi di queste dimensioni territoriali di specifici interessi, tutte diverse una dall'altra»: così P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 8.

## 11. Le possibili vie d'uscita dall'impasse: la soluzione fondata su un concetto più tradizionale di Provincia come “unità base” in grado di ridurre l'attuale discrasia tra “confini” delle autonomie territoriali e rappresentanza politica.

In questo quadro così complesso, sembra possibile individuare due diverse prospettive di soluzione.

La prima, che appare la più semplice anche in rapporto alla attuale legislazione, consiste nel prendere come punto di riferimento, come una sorta di «unità base»<sup>159</sup>, l'ente territoriale più omogeneo in tutto il paese e sulla cui base costruire un meccanismo semplificatorio, che riduca per quanto possibile la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali affidata a enti tecnici o pseudotecnici, dei quali si cerca la legittimazione mediante forme – per lo più del tutto ininfluenti – di partecipazione di rappresentanti degli enti locali<sup>160</sup>.

A ben vedere, gli enti autonomi più omogenei territorialmente nel nostro paese – e non solo<sup>161</sup> – non sono i Comuni (si va da poche decine di abitanti a ben oltre il milione), e neppure le Regioni (si pensi, ad es., alle differenze demografiche ed economiche tra la Lombardia e il Molise o l'Umbria o la Basilicata), ma sono proprio le Province, che pure si volevano, e forse ancora qualcuno vorrebbe abolire, come ente inutile, nonostante la loro utilità dal punto di vista che qui si considera.

---

<sup>159</sup> In questo senso espressamente P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 9.

<sup>160</sup> Sul c.d. “zoning amministrativo” cfr. B. CARAVITA – G.M. SALERNO – F. FABRIZZI – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018, ove si sottolinea l'incongruenza delle ri-articolazioni dell'assetto territoriale delle strutture amministrative effettuate nell'ultimo decennio, mettendo, altresì, in evidenza il progressivo abbandono della circoscrizione provinciale quale ambito ordinario di organizzazione del decentramento delle funzioni statali. Cfr., inoltre, il commento, a firma degli stessi Autori, “Mappe d'Italia”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2018 nonché i commenti di F. BONINI, *Un multilevel non strutturato. A proposito delle Mappe d'Italia*, *ivi*, n. 12/2018; E. GIANFRANCESCO, *La riorganizzazione territoriale: un puzzle anche per il costituzionalista*, *ivi*, n. 2/2019.

<sup>161</sup> Cfr., al riguardo, l'interessante studio di JULIA ORTEGA ALVAREZ, in F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido, Generalitat de Catalunya*, Instituts d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, 738 ss., che esamina gli enti territoriali intermedi, in una prospettiva comparata non solo con riferimento alla situazione italiana, ma anche a quella degli altri ordinamenti considerati dall'autrice, pur a fronte delle diverse premesse normative e costituzionali (Germania e Regno Unito).

La lettura di queste pagine è particolarmente utile per il lettore italiano, perché esamina le nostre Province da un punto di “vista esterno” al nostro ordinamento, valorizzando la presbiopia del comparatista, che, privo dei condizionamenti derivanti da una diretta esperienza dei fatti, studia un sistema straniero da lontano: cogliendone, forse meglio del giurista interno, i tratti essenziali. Il dato di partenza è prettamente normativo: si pone l'accento sulla dimensione costituzionale della Provincia e sulla sua rilevanza nell'architettura complessiva della Repubblica, qualificandola come livello di governo necessario ai fini della realizzazione delle politiche pubbliche elaborate dal legislatore.

La dottrina spagnola guarda alla Provincia italiana come “fatto giuridico”, più che come “problema politico”, ponendo l'accento non solo sulla rilevanza costituzionale dell'ente territoriale intermedio, ma anche, e soprattutto, la sua implicita necessità istituzionale: quasi che si tratti di un fenomeno organizzativo ineliminabile ed indisponibile da parte dello stesso legislatore statale. In una prospettiva comparata, v., altresì, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008.

Prendendo le mosse dalle Province con l'attuale assetto elettivo di secondo grado dei suoi organi (non è necessario a questo fine tornare all'elezione diretta), si potrebbero modellare conferenze dei sindaci «a geometria variabile», sostituendo agli attuali organismi gestionali delle varie istituzioni la conferenza dei sindaci dell'appropriata dimensione, continuando i corpi tecnici di tali enti a svolgere le funzioni gestionali loro proprie ma nell'ambito degli indirizzi della conferenza.

Un modello che poi potrebbe portare anche alla “delega” in favore della Provincia di funzioni oggi attribuite ai Comuni ma che, sotto il profilo funzionale-organizzativo, sembra più utile esercitare ad un “livello” superiore, secondo la logica “dell’ascensore della sussidiarietà” voluto dall’art. 118 Cost.<sup>162</sup>

In questa prospettiva, la Provincia, dunque, oltre alle funzioni proprie e/o fondamentali, svolgerebbe «la funzione (delicata perché di puro indirizzo politico amministrativo e non solo istituzionale) di organizzare, coordinare e orientare la sua corrispondente conferenza dei sindaci con riferimento sia agli enti e alle funzioni sub-provinciali, comprese quelle comunali associate, sia alle istituzioni per le quali si richiede la sovra-provincialità, sia, naturalmente, per gli “ambiti” settoriali che coincidessero con i confini provinciali»<sup>163</sup>.

In assenza di modifiche costituzionali, a questa ipotetica soluzione non sembra possibile contrapporre valide e razionali alternative, se non una definitiva concentrazione di interessi e responsabilità gestionali in capo alla Regione, cancellando forme di partecipazione comunale o provinciale oggi esistenti ma prive di qualsiasi rapporto effettivo con i cittadini e con la loro rappresentanza politica.

## **12. (Segue) La figura dell’ente ordinamento o “città territoriale” come modello per disegnare l’autonomia in forma diversa da quella classica, sviluppandone i profili di relazionalità: il “modello” friulano.**

Esiste, come anticipato, un'altra possibilità, che tuttavia richiede un ripensamento complessivo del modo di configurare l'autonomia e l'autogoverno democratici.

Va, al riguardo, considerato che alla figura dell’ente ordinamento, inteso come organismo che fa dell’attività regolatoria il suo principale modo di essere e di agire e, dunque, di rappresentare e curare gli interessi dei cittadini (si pensi al Comune e alla Provincia disegnati dalla legge n. 142 del 1990)<sup>164</sup> si è a poco a poco accompagnato il concetto di ente “azienda”. In base a questa nuova configurazione ogni

---

<sup>162</sup> La metafora, assai efficace e molto nota, pare potersi ascrivere a R. BIN E G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, 96, secondo cui «[...] Usando una metafora potrebbe dirsi che la sussidiarietà funziona come un ascensore».

<sup>163</sup> Così P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 10.

<sup>164</sup> Come sottolineato da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 10, la l. n. 142/1990 affidava la gestione delle funzioni proprie di tali enti, quali esse fossero, al regolare funzionamento della scala della gerarchia di legittimità statuto – regolamenti – atti generali – atti puntuali

ente, ogni istituzione, non è solo una forma di rappresentanza politica che decide in forma democratica come esercitare le proprie funzioni, ma è anche una “macchina”, una burocrazia complessa, che va organizzata e fatta funzionare in modo economico, come un’azienda – sottinteso: privata - sì da massimizzare l’impiego e l’utilità delle risorse pubbliche. Eppure anche il modello c.d. “aziendalistico”, per quanto in grado di ottimizzare dal punto di vista dell’impiego delle risorse l’attività di un’istituzione pubblica<sup>165</sup>, rimane chiuso in se stesso, rimane fondato sull’identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e confini territoriali di ciascun ente. Anzi, introducendo meccanismi di programmazione e di contabilità derivati dall’esperienza aziendale privatistica nella pubblica amministrazione si finisce in qualche modo per esaltare questa chiusura: qualsiasi fattore “esterno” e qualsiasi imprevisto rischiano di comprometterne l’equilibrio di funzionamento.

In questa prospettiva, il modello che meglio rappresenta la condizione post-moderna dell’autonomia e della stessa sovranità è offerto da un’ulteriore evoluzione dei precedenti: si tratta del c.d. «ente sistema», che vive nella consapevolezza dell’impossibilità di circoscrivere, dal punto di vista normativo ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini.

Dunque, un soggetto istituzionale che fonda il proprio agire, i suoi progetti, i suoi programmi partendo dal presupposto che i problemi del suo territorio non siano risolvibili (solo) agendo all’interno dei propri confini, ma che «buona parte delle proprie funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche»<sup>166</sup>.

Tutto questo è già sotto i nostri occhi: solo che gli strumenti di azione di questi enti hanno bisogno, per l’appunto, di essere adeguati alla nuova e prevalente esigenza di relazionalità, perché stabilire relazioni istituzionali orizzontali e verticali diventa decisivo per la soddisfazione degli interessi dei cittadini<sup>167</sup>.

Se l’ipotesi sommariamente tracciata corrisponde al possibile futuro del sistema post-moderno delle autonomie, il ruolo della Provincia acquista un peso ed una rilevanza ben diversi rispetto all’attualità.

---

<sup>165</sup> Cfr., sul punto, P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 10, secondo cui «Efficienza ed efficacia, analisi costi – benefici, contabilità economica e bilanci gestionali (i c.d. PEG) si affiancano così all’idea di regolarità amministrativa derivante dalla catena delle norme e consentono di pensare all’organizzazione e alla programmazione di ciascun ente (una rivoluzione copernicana, si disse nel 1995 ...) come funzioni degli obbiettivi, e quindi dei risultati, sposandosi perfettamente con l’elezione diretta del vertice politico, tutta fondata su programmi e quindi su obbiettivi da perseguire».

<sup>166</sup> Così P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 11-12.

<sup>167</sup> Cfr., in argomento, P. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 11, il quale osserva che «l’ente “sistema” appare prevalentemente “relazionale”, piuttosto che “regolativo”; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (e dunque in senso “orizzontale”), con il governo multilivello (e quindi con soggetti istituzionali di altra natura, stabilendo relazioni politico – istituzionali di tipo “verticale”) e con la società civile (e dunque in senso sussidiario, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico – privato, l’apporto del terzo settore e via dicendo)».



Per giustificare il possibile nuovo ruolo della Provincia non basta, invero, configurarla quale ente di «area vasta», per darle una dimensione fisica, e «casa dei comuni»<sup>168</sup>, al fine di sottolineare la centralità del ruolo sindaci nel nuovo ente, e neppure rivendicare un processo di ri-trasferimento delle funzioni ora accentrate in Regione (il discorso vale soprattutto per le Regioni, come la Toscana, che hanno “ripreso” le funzioni a suo tempo delegate e poi trasferite alle Province).

Infatti, immaginare che la relazionalità tipica della post-modernità si sviluppi in un sistema “binario”, fondato sul confronto Regione/Comuni, non sembra realistico: i Comuni sono troppi, diversificati e frammentati (tra capoluoghi e piccoli Comuni di montagna la distanza politica e culturale è enorme) per poter intavolare efficacemente una relazionalità diretta con la Regione. E ben si comprendono le difficoltà in cui si muovono le regioni, come la Toscana, legata ad una tradizione concertativa con i suoi enti locali, che immagina di creare una ventina di “punti Regione” sul suo territorio nei quali meglio dialogare e relazionarsi con i Comuni dei rispettivi ambiti<sup>169</sup>.

Ed è proprio questo il nodo centrale del ragionamento che si sta sviluppando: occorre ripensare i confini istituzionali e della rappresentanza o piuttosto occorre pensare e disegnare l'autonomia in forma diversa da quella classica, sviluppandone i profili di relazionalità?<sup>170</sup>

La nozione che può essere utile a spiegare il ruolo delle Province nel contesto che si va disegnando è quella di “città territoriale”<sup>171</sup>, che, secondo l'idea degli urbanisti, dovrebbe rappresentare un territorio complesso ed articolato nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, a prescindere dalle sue caratteristiche fisiche e geografiche, annullando gli effetti storicizzati di contrapposizioni quali città/campagna, montagna/pianura, centro/periferia<sup>172</sup>.

E questa possibile ri-partenza delle autonomie, non chiuse in sè, ma aperte verso il mondo, identifica proprio nella Provincia la dimensione territoriale ed istituzionale “ottimale” per sperimentare e costruire

---

<sup>168</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. fed.*, n. 2/2014.

<sup>169</sup> Sulle incertezze legate all'esperienza toscana cfr. il § 6 e le note 80 e 156.

<sup>170</sup> Il medesimo interrogativo si pone P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 10; ma sul tema già R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in M. MANETTI – A. FROSONI (a cura di), *Riforma delle Province e sistema delle autonomie locali*, Rimini, 2012.

<sup>171</sup> Per questa nozione si veda G. MACIOCCO (ed.), *The Territorial Future of the City*, Berlin- Heidelberg, 2008.

<sup>172</sup> È noto che i Comuni, o meglio le città, (*smart city*) hanno suscitato un crescente interesse scientifico fino a configurare un vero e proprio “diritto della città”, la cui elaborazione si deve principalmente a J.- B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013. Così J.- B. AUBY, in G. DELLA CANANEA – C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber amicorum Mario Pilade Chiti, Napoli, 2016, 205 ss. In argomento, cfr., inoltre, C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna, 2007, 70.

l'idea di “città territoriale” fondata sulla democrazia solidale che dovrebbe essere propria di ciascuna comunità<sup>173</sup>.

Un ente intermedio dalle dimensioni appropriate (e, dunque, non necessariamente in numero identico alle attuali Province) può infatti svolgere quel ruolo di organizzazione e coordinamento dei sindaci e dei loro strumenti di partecipazione (le conferenze) non solo in rapporto alle funzioni proprie dei Comuni e a quelle provinciali (ovvero a quelle affidate ad enti e soggetti di ambito ottimale deputati alla cura di qualche interesse settoriale), ma anche nei confronti delle autonomie funzionali e, soprattutto, della Regione, contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati frammentariamente e disordinatamente dai Comuni o dal suo capoluogo<sup>174</sup>.

Non è scontato che così accada: occorre preconstituire le condizioni istituzionali e politiche perché un sistema così complesso possa funzionare, magari prendendo spunto dalle esperienze di quelle Regioni (come ad es., il Friuli Venezia Giulia) che, per prime, hanno cominciato a sperimentare questa nuova

---

<sup>173</sup> Sui diversi usi concetto di “*smart cities*”, v., ad es., M. CARLEY – P. JENKINS – H. SMALL, *Urban Development and Civil Society: The Role of Communities in Sustainable Cities*, London, 2001, i quali osservano come il capitale sociale – inteso come «*the construction of social relations and networks of trust and reciprocity*» – sia necessario affinché tutti partecipino e si sentano impegnati nella *smart city*. Cfr., inoltre, R. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, n. 3/2008, 303 ss.; A. CARAGLIU – C. DEL BO – P. NIJKAMP, *Smart cities in Europe*, in *Journal of Urban Technology*, 2011, 65 ss., secondo cui una città è intelligente quando «*investments in human and social capital and traditional (transport) and modern (ICT) communication infrastructure fuel sustainable economic growth and a high quality of life, with a wise management of natural resources, through participatory governance*»; H. CHOURABI – J.R. GIL-GARCIA – T.A. PARDO – T. NAM – S. MELLOULI – H.J. SCHOLL – S. WALKER – K. NAHON, *Understanding smart cities*, in 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012, consultabile alla pagina web [http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/78979\\_B.pdf](http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/78979_B.pdf); L. GRAZI, *L'agenda urbana europea in costruzione. Il contributo del Parlamento europeo (1979-2011)*, nel volume curato dalla medesima A., *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012, 157 ss.; R. FISTOLA, *Smart city. Riflessioni sull'intelligenza urbana*, in *TeMA - Journal of Land Use Mobility and Environment*, vol. 6, n. 1/2013, 47 ss.; A. VANOLO, *Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy*, in *Urban Studies*, vol. 51, n. 5/2013, 881 ss.; L. CAIANIELLO, *Sustainable and Smart City*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 11/2015; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267 ss., spec. 1267-1269; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in [www.federalismismi.it](http://www.federalismismi.it), n. 22/2015, 2 ss.; M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 857 ss.; P. GORI – P.L. PARCU – M.L. STASI, *Smart city and sharing economy*, EU Working Paper RSCAS 2015/96, 2015, par. 1.1; L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, *ivi*, n. 4/2015, 927 ss., spec. 941; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 235 ss.; C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione europea e nuovi modelli economici: smart cities e sharing economy*, in G. OLIVIERI – V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016, 3 ss.; Così E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, spec. 29 ss. Per un'analisi del tema in una prospettiva europea cfr. Unione europea - Politica regionale, *Città del futuro*, ottobre 2011, p. v, consultabile alla pagina web [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_summary\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf); J.-B. AUBY – V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 975 ss.; E. CARLONI – M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, *ivi*, n. 4/2015, 865 ss.; J.-B. AUBY – V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, *ivi*, n. 4/2015, 975 ss.

<sup>174</sup> In senso analogo, P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 12.

“ricetta”, attraverso delle nuove forme di aggregazione tra enti “a geometria variabile”, per la gestione in forma associata dei servizi, anche in assenza di personalità giuridica e, quindi, non necessariamente, rappresentative di una determinata dimensione territoriale<sup>175</sup>.

Quella appena accennata può essere un’idea – guida, un punto di ri-partenza in un contesto che sembra sempre più ostile nei confronti delle autonomie territoriali.

Ecco perché la dimensione provinciale sembra la più idonea a inverare questa idea – guida, questo progetto di solidarietà diffusa che distribuisce opportunità e risorse su tutto il territorio, a prescindere dalle caratteristiche fisiche e geografiche, fornendo servizi e rendendo esigibili i diritti di cittadinanza<sup>176</sup>.

È un’idea “guida” che si fonda, insieme, sull’identità, sull’essere e sentirsi comunità e sulla conseguente solidarietà, sulla capacità di costruire una comunità capace non solo di produrre ricchezza ma anche di

---

<sup>175</sup> Come già anticipato più sopra (§ 6, nota 67), il Friuli Venezia Giulia, Regione a Statuto Speciale, ha abolito a luglio 2016 le Province con l. cost. 28 luglio 2016, n. 1. La riforma costituzionale era stata anticipata dalla legge n. 26/2014 che ha istituito un nuovo organismo all’interno della Regione: le UTI - Unioni Territoriali Intercomunali. Il territorio della Regione è stato suddiviso per legge in 18 UTI che aggregano 216 Comuni. Riguardo al trasferimento delle funzioni, il legislatore regionale ha previsto che su alcune funzioni ci sia trasferimento totale alle Unioni, ossia l’intero processo decisionale riguardante quella funzione fa capo all’Assemblea dell’Unione, costituita dai Sindaci dei Comuni aderenti (Programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi; Servizi finanziari, contabili e tributari inclusa la riscossione tributi; Controllo di gestione; Pianificazione territoriale comunale). Altre funzioni vengono invece gestite dall’Unione in avvalimento. Questo significa che, nel secondo caso, l’Unione è il gestore, ma le decisioni restano in capo ai Consigli comunali. Inoltre, la legge prevede che – oltre alle funzioni obbligatorie – i Comuni abbiano facoltà di trasferire in UTI tutte le funzioni che riterranno opportuno. Il legislatore regionale ha previsto che su alcune funzioni ci sia trasferimento totale alle Unioni, ossia l’intero processo decisionale riguardante quella funzione fa capo all’Assemblea dell’Unione, costituita dai Sindaci dei Comuni aderenti. Altre funzioni vengono invece gestite dall’Unione in avvalimento. Questo significa che, nel secondo caso, l’Unione è il gestore, ma le decisioni restano in capo ai Consigli comunali. Inoltre la legge prevede che - oltre alle funzioni obbligatorie - i Comuni abbiano facoltà di trasferire in UTI tutte le funzioni che riterranno opportuno.

<sup>176</sup> Cfr., in argomento, F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, n. 2/2014, 69 ss., il quale osserva che questo modo di intendere la città «consente di accedere, potenzialmente, ad una serie di infrastrutture omogenee ed irrinunciabili, ad una sorta di minimo comune denominatore dell’essere infrastruttura cittadina». In tal modo, aggiunge l’A., è possibile individuare «un modello ideale di città e [...] un modello parimenti ideale di corrispondenti infrastrutture cittadine» (ivi, 71). In senso analogo R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2004, 201 ss.; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 355 ss. Cfr., in argomento, P. URBANI, *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali*, intervento al convegno organizzato da Italia Decide, svoltosi a Roma, Camera dei deputati, il 30 novembre 2015, dal titolo «Ricostruire un equilibrio per il governo locale: comune, nuova area vasta, città metropolitana», il quale rileva che «storicamente l’esistenza delle amministrazioni locali si giustifica in primo luogo per soddisfare le esigenze di sviluppo economico e sociale delle comunità rappresentate, migliorare i [...] luoghi di vita e di lavoro, realizzare un assetto condiviso delle condizioni di sostenibilità dei propri territori [...]». Il testo dell’intervento è consultabile in [http://www.italiadecide.it/public/documenti/2015/12/02122015\\_Paolo\\_Urbani.pdf](http://www.italiadecide.it/public/documenti/2015/12/02122015_Paolo_Urbani.pdf).

redistribuirlo<sup>177</sup>, di rendere tutto il territorio “città” e dunque luogo storicamente privilegiato della conoscenza, delle opportunità, dei diritti: in poche parole, della piena ed eguale cittadinanza<sup>178</sup>.

In assenza di una solidarietà con la comunità nazionale e con lo Stato, un «policentrismo come quello attuale potrebbe consentire frammentazioni e separatismi, soprattutto se è motivato da un’appartenenza priva di ideali regolativi superiori»<sup>179</sup>. In mancanza di una «concordia» tra gli elementi costitutivi della repubblica, di un *idem sentire* che riconduca le parti al tutto (e le appartenenze territoriali alla Comune appartenenza nazionale), ogni pretesa di autonomia diventa conflittuale rispetto a quella dell’ente vicino<sup>180</sup>. E certo l’exasperazione causata dalle inefficienze del centralismo dello Stato e delle Regioni potrebbe essere un ulteriore acceleratore della volontà di autosufficienza manifestata da alcuni territori<sup>181</sup>. In tale contesto, la vera chiave “di volta” di uno Stato policentrico e sussidiario dovrebbe essere quella della solidarietà, strettamente legata al principio di sussidiarietà. Ed invero, il policentrismo può reggere solo se animato da uno spirito sussidiario autentico, che favorisce l’autonomia come l’intervento suppletivo dell’ente superiore a vantaggio dell’ente inferiore<sup>182</sup>, perché, come ebbe ad affermare Minghetti nel discorso parlamentare del 13 marzo 1861 «nessuno oserebbe di discentrare l’amministrazione a tal grado che può mettere a repentaglio l’unità politica e civile»<sup>183</sup>.

---

<sup>177</sup> Cfr., in argomento, C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1/2013 (e la dottrina ivi citata), il quale propone – prevalentemente – azioni e strumenti non vincolanti (sulla scorta dell’esperienza statunitense e del relativo approccio *bottom-up*).

<sup>178</sup> Analoghe, sul punto, le conclusioni di P. CARROZZA, *op. cit.*, 13, il quale aggiunge «Facile a enunciarsi come progetto politico, più difficile a costruirsi, a realizzarsi: eppure per rilanciare il sistema delle autonomie occorrono idee – guida forti, capaci di aggregare consenso intorno a progetti e iniziative di governo dello sviluppo». In argomento, cfr., altresì, L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Comunità, 1999 (1938): sin dalle prime righe dell’introduzione al suo poderoso saggio, l’A. avverte che «la città, quale si rivela nella storia, è il punto di massima concentrazione dell’energia e della cultura di una comunità»: diffondere sul territorio, su tutto il territorio, questa cultura e questa energia è il compito della democrazia e della solidarietà che dovrebbero guidare il governo delle comunità.

<sup>179</sup> Così M. CIAMPI, *op. cit.*, 13.

<sup>180</sup> Al riguardo, non appare priva di fondamento l’interpretazione secondo cui lo scopo della disposizione di cui all’art. 114 Cost. non sarebbe l’equiordinazione degli enti, quanto piuttosto la “costruzione” di una forma di governo realmente fondata sul principio di sussidiarietà: cfr., in tal senso, G. DEMURO, *Commento all’articolo 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *commentario alla Costituzione vol. III art. 101-139*, Torino, 2006, 2227 ss.

<sup>181</sup> Così, ancora, M. CIAMPI, *op. cit.*, 13.

<sup>182</sup> Quando l’ente inferiore si trovi nell’impossibilità di adempiere alle funzioni che gli sono proprie.

<sup>183</sup> Si tratta dello storico discorso pronunciato dal Ministro dell’Interno Marco Minghetti, in occasione della presentazione di un progetto di legge sulla «Ripartizione del Regno e le autorità governative», su cui v. A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell’antico regime al chiudersi dell’età cavouriana (1770-1861)*, Vol. III, Venezia, 1962, 335-343.