IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione

DAVIDE SERVETTI[1]

Sommario: 1. La determinazione delle funzioni fondamentali: alla ricerca di un profilo essenziale per le nuove province. 2. Le funzioni non fondamentali tra sussidiarietà e cooperazione. 3. Le previsioni legislative sull'attuazione del riordino. 4. L'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014: la "regionalizzazione" del riordino. 5. Orientamenti regionali sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali: prime valutazioni. 6. Note di chiusura: questioni aperte e prospettive del riordino.

Nonostante il titolo piuttosto sobrio ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"), la legge n. 56 del 2014, nota come "legge Delrio" (dal nome del ministro proponente al momento del deposito del d.d.l. C.1542), può ritenersi per molti versi una «grande riforma di sistema», richiamando – senza però alcun giudizio di valore annesso – una definizione che è stata utilizzata dalla dottrina più vicina allo spirito riformatore che la anima[2]*. Ad oltre un anno dalla sua promulgazione e in considerazione della scadenza dei termini più rilevanti che essa stessa stabiliva per la propria attuazione, è possibile tracciare un primo bilancio sui suoi esiti. Come per tutte le grandi riforme – peraltro anche in senso tecnico-giuridico nel momento in cui essa, per quanto riguarda l'istituzione delle città metropolitane, si autoqualifica tale nei confronti di alcune regioni ad autonomia speciale*[3] *– la questione di fondo riguarda l'effettivo cambiamento che la legge Delrio ha promesso e sta producendo rispetto alla previgente disciplina dell'ente intermedio e all'ordinamento locale nel suo complesso. In questa sede, la questione sarà affrontata con riferimento al riordino delle funzioni provinciali, il quale costituisce uno dei due pilastri della riforma*[4] *e verrà trattata di seguito considerando: le disposizioni della legge che se ne occupano; i principali provvedimenti di attuazione costituiti dall'accordo concluso in Conferenza Stato-Regioni l'11 settembre e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 settembre 2014; i disegni di legge e le leggi di riorganizzazione delle funzioni provinciali in corso di esame o già approvati nel momento in cui il presente testo viene licenziato (giugno 2015), la cui rassegna consente di formulare alcune prime valutazioni sull'andamento generale del processo di riforma.*

1. La determinazione delle funzioni fondamentali: alla ricerca di un profilo essenziale per le nuove province.

La legge Delrio, che ridisciplina le funzioni provinciali nei commi dall'85 al 97 dell'unico articolo che la compone[5], apre questa parte dell'atto con l'individuazione delle funzioni fondamentali dell'ente, mediante l'elencazione, organizzata in sei lettere, di oggetti/materie che vanno a costituire il nucleo intangibile delle sue competenze (comma 85) e con l'introduzione di un criterio espresso per la disciplina del loro esercizio (comma 87). La novità, volendo schematizzare, è triplice.

Anzitutto, si tratta della prima attuazione della lett. *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. in *parte de qua* che sembra potersi significativamente radicare nell'ordinamento: non era così per la declaratoria di cui all'art. 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale), che poteva ragionevolmente considerarsi una prima elencazione delle funzioni fondamentali provinciali e pur tuttavia né veniva espressamente qualificata tale né veniva dotata di un'efficacia ulteriore a quella di indicazione provvisoria ai soli fini dell'attuazione della legge medesima; e non è stato così, in definitiva, per l'individuazione di cui all'art. 17 del d.l. n. 95/2013, il cui comma 10 enunciava le funzioni fondamentali prima «all'esito» e poi transitoriamente «in attesa»[6] di un riordino mai avvenuto (prima per rinvio del Parlamento[7] e, infine, per decisione della Corte costituzionale[8]). A differenza di queste declaratorie, quella della legge Delrio è dotata di un'efficacia non condizionata ad altro rispetto all'attuazione *tout court* della riforma e perciò di una deliberata stabilità nel tempo. È vero che formalmente queste norme, come tutte quelle concernenti province e città metropolitane, sono dettate «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»[9], ma sembra altrettanto vero che tale clausola sia priva di rilevanza giuridica, esaurendo il proprio valore sul piano politico-programmatico; inoltre, questa valutazione può essere confermata per il futuro alla luce del progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione, il quale, allo stato degli atti parlamentari, non esporrebbe a contrasto con le nuove norme costituzionali la disciplina di rango primario introdotta con la legge n. 56, creando piuttosto eventuali problemi di adeguamento delle norme attuative di questa in seguito alla modifica del riparto di potestà legislativa preso a riferimento proprio dalle norme concernenti le funzioni delle province[10]. Da ultimo, con la sentenza n. 50 del 2015, la Corte costituzionale ha fatto venir meno i dubbi di illegittimità sulla legge anche con riferimento alle norme concernenti le funzioni[11].

In secondo luogo, la legge chiarisce espressamente un aspetto che ha impegnato a lungo gli studiosi del Titolo V revisionato nel 2001, ovvero se la potestà esclusiva prevista all'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), rispetto alle funzioni fondamentali si limitasse alla loro individuazione o se (e in quale misura) assorbisse anche la competenza a disciplinarne l'esercizio[12]: con il comma 87, il legislatore statale sembra aver accolto un'interpretazione minima di quella competenza, ritenendosi legittimato alla sola determinazione delle funzioni e lasciando la normativa concernente modalità e limiti dell'esercizio all'ordinaria applicazione del criterio materiale di riparto di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 Cost.[13]. Si tratta di una novità da rimarcare da un punto di vista sistematico, poiché, se è vero che il problema si è posto specialmente con riferimento alle funzioni fondamentali dei comuni e al loro esercizio in forma associata[14], la norma ora stabilita relativamente alle funzioni provinciali offre una chiave di lettura non indifferente a fornire un criterio interpretativo della lettera *p*) nel suo complesso. Inoltre, come si vedrà meglio oltre, la norma è coerente con l'orientamento del legislatore a concedere alle Regioni ampi margini

di autonomia nella disciplina delle funzioni, fondamentali e non, anche in considerazione del fatto che, pur dovendosi ritenere che le funzioni fondamentali siano *attribuite* direttamente dalla legge statale, l'identificazione nel dettaglio dei contenuti di tali funzioni spetti alle Regioni, laddove esse ricadano in materie di loro competenza.

In terzo luogo, l'individuazione delle funzioni fondamentali concorre ad esprimere la stessa natura delle nuove province, la cui legittimazione è sempre più rinvenuta nel ruolo di enti amministrativi di area vasta che da tempo ha loro attribuito la legislazione ed hanno per loro sostenuto, valorizzandolo, i fautori dell'"utilità" dell'ente intermedio[15]. Non è infatti casuale – anche per il fraseggio ripetitivo – che la disposizione di cui al comma 85, nell'alinea, individui le funzioni fondamentali delle province affermando che esse le esercitano «quali enti con funzioni di area vasta». E che da ciò discenda non solo il criterio utilizzato dal legislatore per individuare le funzioni fondamentali, ma pure debba derivare quello per il riordino delle restanti funzioni, secondo l'ottica per cui l'area vasta è contemporaneamente *ratio* e limite dell'esistenza amministrativa delle province, è confermato dall'accordo tra Stato e Regioni dell'11 settembre 2014, ove espressamente si afferma 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» dell'art. 1 della legge.

Nel merito, è stato notato che l'elenco delle funzioni fondamentali di cui al comma 85[16] si presenta «piuttosto eterogeneo», rientrandovi «sia competenze puntuali come, ad esempio, la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "tutela e valorizzazione dell'ambiente"»[17]. Effettivamente, i titoli di competenza sono formulati secondo livelli di definizione differenziati: ad "etichette" che si riferiscono a veri e propri settori materiali se ne affiancano altre che indicano ambiti funzionali più precisi, nonché altre ancora che arrivano quasi a determinare attività e compiti amministrativi. Se il primo caso, pur di evidente rilievo visto il peso storico e amministrativo delle funzioni in questione, sembra limitato alla materia ambientale[18], il secondo pare riguardare la pianificazione territoriale provinciale, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica. Il livello di definizione aumenta progressivamente con riferimento all'autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, alla costruzione e gestione delle strade provinciali e alla regolazione della circolazione stradale inerente a queste. Sono invece di inquadramento meno scontato le funzioni di cui alle lettere *d*) e *f*) del comma in discorso: da un certo punto di vista, oggetti come la raccolta ed elaborazione di dati e il controllo dei fenomeni discriminatori sembrano ben circostanziati, mentre l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale appaiono di portata più estesa. A ben guardare però, l'impressione è che questi oggetti si presentino più sfuggenti perché il loro contorni, diversamente che per altre materie, sono scarsamente definiti e consolidati nella stessa prassi amministrativa provinciale. Nel caso della lettera *f*) può stupire che, a fronte della scelta di non qualificare come fondamentali le funzioni storicamente esercitate dalle province in materia di mercato del lavoro, si sia poi inserita questa indicazione che riguarda un profilo particolare e poco comprensibile nei suoi contenuti effettivi se non ricollegato alla titolarità delle funzioni principali sulle politiche attive del lavoro attualmente di competenza provinciale[19]. Nel caso della lettera *d*), la riproduzione di un'etichetta che appartiene alla legislazione statale fin dalla legge n. 142 del 1990[20] indurrebbe ad una diversa valutazione, ma se il consolidamento della funzione sembra tale da non originare

problemi interpretativi per la raccolta ed elaborazione dei dati, è la fisiologica apertura della clausola sull'assistenza tecnico-amministrativa a motivare l'incertezza sull'ampiezza della funzione. Il che non è detto con tono critico, poiché proprio questa funzione, che nella prassi è stata considerata ai margini delle competenze provinciali, potrebbe fornire – come si vedrà oltre anche alla luce dei provvedimenti attuativi – uno strumento di valorizzazione del ruolo delle nuove province nei confronti dei comuni che le compongono (e specialmente di quelli minori).

Queste prime, dubitative, osservazioni confessano la possibilità di una valutazione soltanto approssimativa del nucleo essenziale delle funzioni provinciali sulla base del solo esame del testo normativo. Se è vero, non diversamente che per l'analisi di qualunque elenco di competenze, che la mera esegesi letterale è insoddisfacente, qualche considerazione significativa possiamo comunque trarla al di là dell'esatto confinamento dei titoli materiali.

Risulta ad esempio confermata la scelta, già compiuta in seno al decreto-legge n. 95 del 2012, di non limitare al mero indirizzo e coordinamento il profilo funzionale delle province, com'è stato in un primo momento con l'art. 23, comma 14, decreto-legge n. 201 del 2011. La *ratio* di questo orientamento legislativo pare non doversi limitare alla volontà contingente di sottrarsi alle censure di incostituzionalità contenute nei ricorsi aventi ad oggetto il citato art. 23, tra le quali alcune rilevavano l'illegittimità di siffatta drastica compressione dell'ambito di competenza dell'ente, anzitutto per incompatibilità con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. Infatti, la parziale continuità con gli ambiti menzionati con il già richiamato art. 21, comma 4, della legge delega sul federalismo fiscale e la quasi completa sovrapponibilità con l'elenco di funzioni dell'art. 17 del decreto sulla *spending review* manifestano una volontà non estemporanea o meramente strumentale nell'individuare in questi oggetti e materie il nucleo essenziale delle competenze provinciali proprio in connessione alla loro qualificazione come enti di area vasta. A questa considerazione se ne lega strettamente un'altra concernente il tipo di funzioni, giacché l'elenco del comma 85 compendia sia funzioni di programmazione, non solo finalizzate al coordinamento, sia funzioni di regolazione di attività pubbliche e private sia funzioni di organizzazione e gestione di attività amministrative e di servizi. E se alcune di queste funzioni hanno una portata prevalentemente interistituzionale, altre (o importanti profili delle prime) hanno quali destinatari direttamente soggetti privati o incidono immediatamente su servizi resi alla comunità provinciale. Considerato dal punto di vista della già richiamata letteratura sull'area vasta, si tratta di un non trascurabile riconoscimento della necessità di un livello intermedio cui collocare funzioni al contempo sovra-comunali e sub-regionali[21].

Ciò detto, va rilevato che l'elenco delle funzioni fondamentali della Delrio disegna un ambito necessario di competenze notevolmente più circoscritto di quello previgente. Ne sono escluse in particolare una serie lunga e rilevante, sotto l'aspetto tanto finanziario quanto politico-amministrativo, di funzioni attinenti al lavoro e allo sviluppo economico. Come si noterà d'appresso, la scelta non è affatto definitiva, ma ha aperto alla possibilità di un consistente alleggerimento del ruolo delle province, con tutte le relative conseguenze in termini di personale e di bilancio. Da questo punto di vista, il censimento delle funzioni più o meno certamente assenti dall'elenco delle fondamentali potrebbe proseguire e dovrebbe tener conto non solo di quelle assegnate dallo Stato, ma pure di quelle conferite o delegate dalle Regioni che – a smentire una *vulgata* diffusa nel dibattito pubblico – esercitano una porzione cospicua di proprie funzioni a mezzo delle province. Tuttavia, si tratterebbe di un

esercizio poco significativo se condotto nell'ottica di fotografare una "perdita" di funzioni che può essere confermata o smentita e, in ultima analisi, esattamente ponderata solo in considerazione del riordino delle funzioni non fondamentali. Infatti, la maggiore conseguenza di un elenco breve e, per alcuni titoli materiali, non ben definito di funzioni fondamentali come quello del comma 85 è che la determinazione delle competenze delle nuove province spetta pressoché integralmente ai legislatori regionali, con tutti gli effetti che ne derivano circa la possibilità per ciascuna Regione di ridisegnare il "proprio" sistema delle autonomie locali.

Prima di passare ad esaminare le disposizioni della legge che riguardano le "altre" funzioni, occorre riferire brevemente sulle funzioni fondamentali delle province montane di cui al comma 3, secondo periodo. Tra le novità della riforma è annoverabile anche l'istituzione di questa nuova "specie" del "genere provincia", la quale si caratterizza essenzialmente sotto tre profili: la situazione geografica (o, meglio, geografico-amministrativa[22]), che costituisce la condizione di accesso a questo *status* e i due conseguenti elementi di "specialità" costituiti dalla titolarità di un ulteriore gruppo di funzioni fondamentali e dalla possibilità di un'articolazione territoriale interna in zone omogenee dotate di competenze e organismi particolari[23]. Benché riguardante una minoranza assoluta delle attuali province, l'interesse per questa nuova specie dell'ente intermedio meriterebbe di essere corrisposto *ex professo*, sia per la rilevanza concreta delle questioni che si porranno nei territori riguardati da questa trasformazione sia per i riflessi più sistematici che queste norme "speciali" possono avere indirettamente sul riordino delle province "ordinarie" e sui modelli di autonomia noti e praticati nel nostro ordinamento. In questa sede, in cui l'esame è limitato alle funzioni delle "altre" province, può notarsi soltanto un dato estrinseco che subito colpisce l'interprete, ovvero l'ampiezza dei titoli di competenza riconosciuti quali funzioni fondamentali alle province montane, nonché la loro valenza politica[24]. «Cura dello sviluppo strategico del territorio», «gestione dei servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo» e cura delle relazioni con gli enti territoriali, nazionali e stranieri con analoghe caratteristiche montane, anche a mezzo di accordi e convenzioni, rappresentano competenze che per certi profili potrebbero considerarsi inaccessibili alle stesse Regioni ordinarie. L'indeterminatezza di tali formule, peraltro, potrebbe dar adito a qualche problema interpretativo, in particolare circa i rapporti tra questi enti, la propria Regione e i propri comuni che la titolarità di siffatte funzioni andrà a riconfigurare, nonché circa i limiti ai poteri provinciali nell'ambito delle relazioni esterne ai confini nazionali.

2. Le funzioni non fondamentali tra sussidiarietà e cooperazione.

L'individuazione di un numero limitato di funzioni fondamentali rende particolarmente rilevante il processo di riallocazione delle funzioni diverse da queste, il quale viene delineato al comma 89 dell'art. 1 della legge. La norma stabilisce che esse sono attribuite alle province con legge dello Stato e della Regione secondo le rispettive competenze materiali e «in attuazione dell'art. 118». A questo rinvio, che anzitutto trae con sé il richiamo al rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, viene accostata l'enunciazione di un elenco di «finalità» al cui perseguimento devono tendere i legislatori statale e regionali nell'ambito della riallocazione: «individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;

adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni». Inoltre, il riordino è chiamato a valorizzare «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali».

Si tratta di un insieme di prescrizioni piuttosto denso che fonda il riordino su valutazioni complesse, le quali prefigurerebbero un processo di riallocazione delle attuali funzioni provinciali non riducibile ad una loro attrazione verso l'alto o il basso, ma sarebbero in grado di preludere – in astratto – ad un riassetto più ampio dell'amministrazione locale capace di coinvolgere tutti e quattro i livelli territoriali interessati (regionale, provinciale, intercomunale, comunale). Se la riproposizione della questione concernente l'individuazione degli ambiti ottimali non sorprende[25], maggior interesse possono destare le altre «finalità» – che meglio forse avrebbero potuto definirsi come criteri direttivi del riordino. Infatti, esse sembrano invitare ad un'attenta considerazione dell'impatto che l'eventuale redistribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali verso il basso potrebbe avere sull'efficacia dell'esercizio, singolo o associato, delle funzioni fondamentali comunali. Al netto della non brillante formulazione letterale[26], la menzione esplicita delle funzioni comunali *fondamentali*, anziché delle funzioni comunali *tout court*, sembra sottintendere l'esigenza di evitare di sovraccaricare il livello intercomunale e comunale per il quale risulta già impegnativo far fronte alle proprie funzioni essenziali. Per altro verso, se la previsione, tra le predette finalità del riordino, della «sussistenza di riconosciute esigenze unitarie» poco aggiunge o toglie al funzionamento del generale principio di sussidiarietà, va sottolineata la "riscoperta" delle figure della delega e, soprattutto, dell'avvalimento mediante intese o convenzioni. Tale prospettiva, che il "legislatore generale" della Delrio offre a quelli d'attuazione (e, specialmente, come si vedrà, a quelli regionali), apre ad un'organizzazione delle funzioni non fondamentali passibile di un grado notevole di differenziazione, nonché favorevole, pur nei limiti che i legislatori medesimi stabiliranno, alla cooperazione volontaria tra enti territoriali. Peraltro, il ricorso generico a quest'ultima espressione prefigura una geometria di rapporti davvero variabile, al cui interno deleghe e avvalimento possono operare in direzione sia ascendente sia discendente sia paritaria (legittimando anche un'eventuale cooperazione interprovinciale).

La conseguenza, piuttosto ovvia, che può trarsi da queste norme è dunque che la legge Delrio non implichi necessariamente un forte ridimensionamento dei compiti provinciali – come preconizzava la relazione sull'originario disegno di legge[27] e, in generale, ha rappresentato il dibattito politico e pubblico – e in ultima analisi lasci assai indeterminato il "bagaglio" di funzioni delle nuove province. Lo stesso richiamo a figure come quelle della delega o dell'avvalimento, che per loro natura scindono la titolarità dall'esercizio, contribuisce all'indefinitezza del quadro.

Che il ruolo delle nuove province non sia necessariamente recessivo pare essere suggerito anche dalle previsioni contenute ai commi 88 e 90. La prima disposizione consente ai comuni di demandare alle province, mediante intesa, «le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive». Questo gruppo di funzioni, che hanno le sembianze di compiti di "assistenza tecnico-amministrativa" pur non potendo esservi tecnicamente ricondotte – perché il loro esercizio da parte delle province è subordinato all'intesa –, va ad occupare una posizione interessante nei rapporti tra ente intermedio e comuni, la quale evoca direttrici di riorganizzazione già percorse in molti settori

amministrativi nel senso della centralizzazione delle funzioni di acquisto di beni e servizi con finalità di efficientamento dei procedimenti e di revisione della spesa. Il comma 90, poi, investe il riordino delle funzioni provinciali di un compito più generale di riorganizzazione dei servizi di rilevanza economica. Infatti, tale disposizione stabilisce che gli enti o agenzie che, sulla base delle normative di settore statali o regionali, eroghino servizi di rilevanza economica in ambito provinciale o sub-provinciale siano destinati alla soppressione, con trasferimento di tali compiti in capo alle province. Naturalmente, la condizione è quella per cui il legislatore competente non opti per un'eventuale attrazione del servizio ad un ambito superiore, così come si prevede che la riorganizzazione del servizio sia disciplinata «con tempi, modalità e forma di coordinamento con regioni e comuni» da determinarsi puntualmente nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali. Tuttavia, il dato più significativo è che in tale processo il legislatore della Delrio – autoqualificatosi legislatore di principio sul coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – abbia indicato un'occasione di razionalizzazione di servizi pubblici fuoriusciti dalle competenze dirette dell'amministrazione locale, in un clima favorevole in passato alla creazione di enti ed agenzie *ad hoc*, ed ora in predicato di tornarvi. A ciò si aggiunga la previsione – invero alquanto indeterminata – di incentivi finanziari (comma 90, lett. *b*) a beneficio delle Regioni che procedano alla predetta riorganizzazione.

Tanto all'interno del fraseggio del comma 89 quanto in quello del comma 90, va notato il riferimento alle autonomie funzionali, quali soggetti da "valorizzare" e coinvolgere nell'ambito del generale riordino delle funzioni provinciali non fondamentali e in quello particolare dei servizi di rilevanza economica.

Va altresì precisato che l'ultimo periodo del comma 89 demanda ai provvedimenti d'attuazione l'individuazione del termine iniziale per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle province ad altri enti, prevedendo al contempo che transitoriamente esse proseguano ad essere svolte dall'ente intermedio.

3. Le previsioni legislative sull'attuazione del riordino.

La legge Delrio affida l'attuazione delle proprie norme sulle funzioni provinciali non fondamentali ad un accordo in Conferenza unificata, nel quale Stato e Regioni, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, le individuano in modo puntuale, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (comma 91). Peraltro, la previsione della Conferenza unificata quale sede di adozione dell'atto implica che prendano parte all'accordo, a pieno titolo, anche i Comuni e le Province.

Poiché il trasferimento delle funzioni dovrebbe essere accompagnato da quello dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative correlate al loro esercizio, è previsto che entro il medesimo termine venga emanato, previa intesa in Conferenza unificata, un decreto del presidente del Consiglio dei ministri recante i criteri generali per l'individuazione di questi beni e risorse; tale decreto «dispone anche direttamente in ordine alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale» (comma 92). Quanto alle funzioni ricadenti nelle materie di competenza regionale, il comma 95 stabilisce un termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge perché le Regioni provvedano all'attuazione dell'accordo predetto. In caso di mancato rispetto del termine, è prevista l'applicabilità dei poteri sostituivi statali *ex* art. 8 della legge n. 131/2003.

A proposito dell'intesa di cui al comma 91, è interessante notare che, alla luce del successivo comma 93, essa sembra avere una "doppia natura", forte e debole, a seconda dell'oggetto dell'atto ad essa condizionato. Infatti, il comma 93 prevede che il decreto del presidente del Consiglio dei ministri provveda in ordine alle funzioni amministrative di competenza statale anche in caso di mancato raggiungimento dell'accordo di cui al comma 91 e dell'intesa di cui al comma 92: il carattere espresso della clausola di superamento dell'intesa in ordine al secondo dei due oggetti di disciplina del decreto (le funzioni amministrative di competenza statale) può legittimamente indurre l'interprete a ritenere che il Governo non sia autorizzato a prescindere dall'assenso della Conferenza in ordine al primo di tali contenuti (i criteri generali per l'individuazioni di beni e risorse correlate alle funzioni), dovendo in tal caso riconoscere natura "forte" all'intesa medesima. Tale appare la soluzione ermeneutica più rigorosa, dovendo altrimenti valutare come del tutto superflua, già esistendo la regola generale di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997, l'espressa limitazione della superabilità dell'intesa con riferimento ad uno solo dei due contenuti normativi attribuiti dalla legge all'atto governativo. Fatta la debita distinzione tra i due casi[28], le considerazioni ora svolte con riferimento all'intesa, potrebbero valere analogamente per l'accordo: anch'esso, alla luce della formulazione letterale del comma 93, parrebbe non ostacolare l'emanazione del d.p.c.m. in ordine alle funzioni provinciali di potestà legislativa statale, come invece farebbe in ordine ai criteri generali per l'individuazione dei beni e risorse. Ora, l'impossibilità che se ne può dedurre, per il Governo, di prevedere tali criteri generali in assenza dell'accordo volto ad individuare consensualmente quali sono le funzioni provinciali non fondamentali di competenza statale e quali quelle di competenza regionale non è priva di una ragionevole spiegazione, giacché la elaborazione dei criteri è operazione che può effettuarsi meglio in presenza di una previa (e concorde) identificazione delle funzioni amministrative alle quali correlare beni e strumenti, piuttosto che in via meramente astratta: tale potrebbe essere la *ratio* di un rapporto di subordinazione tra questa parte del d.p.c.m. e l'accordo che altrimenti lascerebbe perplessi rispetto al suo fondamento.

L'interesse di queste speculazioni sui rapporti tra accordo e intesa da una parte e d.p.c.m. dall'altra è ormai quasi del tutto esaurito, dal momento che entrambi gli atti negoziali sono stati conclusi in sede di Conferenza e il d.p.c.m. è stato emanato con riferimento ad entrambi i suoi oggetti di disciplina; e pur tuttavia, un residuo interesse attuale può avere la riflessione svolta, sul piano sostanziale, circa la *ratio* dell'efficacia condizionante che l'accordo avrebbe nei confronti del decreto in ordine ai criteri generali per il trasferimento di beni e risorse, poiché, come si vedrà tra poco, nell'accordo medesimo manca l'individuazione (non solo «puntuale» ma perfino "generale") delle funzioni provinciali non fondamentali ricadenti nelle materie di potestà legislativa statale, la quale viene rimessa integralmente ai legislatori regionali: al di là della ragionevolezza che potrà riconoscersi a questa scelta consensuale di Stato e Regioni, va detto che la medesima finisce per contraddire le ragioni per le quali la legge avrebbe introdotto il predetto rapporto condizionante tra accordo e decreto.

Relativamente alle previsioni legislative, resta da esaminare l'importante norma di delega di cui al comma 97. Tale disposizione demanda – *melius* demandava – ad uno o più decreti legislativi, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del già menzionato d.p.c.m. di cui al comma 92, «in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) salva la necessità di diversa attribuzione per esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, applicazione coordinata dei principi di riordino delle funzioni di cui alla presente legge e di quelli di cui agli articoli 1 e 2 e ai capi II, III, IV, V e VII della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

b) le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo quanto previsto dai commi da 5 a 11, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione».

La delega aveva quindi ad oggetto due operazioni di riordino normativo: una riguardante le funzioni amministrative statali, regionali e locali, l'altra concernente la finanza locale. Se, per un verso, tale previsione conferma che la riorganizzazione delle funzioni provinciali è stata concepita dal legislatore come occasione di complessivo riassetto dell'amministrazione territoriale, dall'altro essa riconosce l'esigenza di un coordinamento tra questa riforma e l'ormai stratificata normativa sul federalismo fiscale, del quale la legge Delrio non si è fatta direttamente carico e che veniva pressoché totalmente rimessa al Governo. La sinteticità della norma di delega era tale da prefigurare diversi scenari attuativi. La clausola che apre la lettera *a*) del comma 97, ad esempio, avrebbe consentito al legislatore delegato di discostarsi innovativamente dalla disciplina sulle funzioni provinciali contenuta nella Delrio, seppure nell'ambito di condizioni eccezionali che richiamano la lettera dell'art. 120 Cost. Inoltre, i principi e criteri direttivi di cui alla menzionata lettera *a*) venivano indicati mediante un rinvio al combinato disposto tra i principi della legge Delrio medesima (non meglio specificati) e i principi presenti nelle disposizioni della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale richiamate. È evidente che un quadro così articolato e composito fosse passibile di un'attuazione largamente discrezionale da parte del Governo, tanto da poter dubitare sulla conformità di questa delega all'art. 76 Cost. sul piano della determinatezza dei principi e criteri direttivi.

Queste considerazioni, tuttavia, si scontrano oggi con il decorso del termine di un anno, a fronte del quale non risulta alcuna traccia di attuazione. Le questioni sottese, tuttavia, restano rilevanti e non può escludersi una futura "riattivazione" della norma da parte del Parlamento.

4. L'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014: la "regionalizzazione" del riordino.

Seppur con qualche ritardo rispetto ai tre mesi previsti dal comma 91 della legge, l'accordo sull'individuazione delle funzioni non fondamentali è stato adottato dalla Conferenza unificata nella seduta dell'11 settembre 2014, durante la quale è stata espressa altresì l'intesa sul d.p.c.m. di cui al comma 92, emanato il successivo 26 settembre[29].

L'accordo rappresenta un atto fondamentale per il riordino delle funzioni, integrando le norme della legge, ma anche modificando significativamente il percorso attuativo da essa stessa prefigurato, fino al punto da poter dubitare che le parti negoziali abbiano

effettivamente adempiuto al menzionato comma 91.

Infatti, l'oggetto principale dell'atto avrebbe dovuto essere la *puntuale* individuazione, da parte di Stato e Regioni, delle funzioni provinciali non fondamentali ricadenti nelle materie di potestà legislativa dell'uno e delle altre. In realtà, le uniche funzioni precisamente individuate sono state quelle che le stesse parti dell'accordo individuano come soggette alla potestà legislativa statale esclusiva, le quali si riducono a ben circoscritti compiti in materia di tutela delle minoranze linguistiche[30]. Se, nel merito, l'assegnazione – *melius*: la conferma – di questo gruppo di funzioni amministrative alle province suscita un limitato interesse, sul piano del metodo la concorde scelta di Stato e Regioni merita una sottolineatura: essi hanno infatti interpretato esplicitamente[31] il comma 89 della legge, e in particolare l'inciso «secondo le rispettive competenze», delimitando la competenza statale alle materie di potestà esclusiva. In altri termini, sulla base dell'accordo è logicamente corretto sostenere che la competenza ad individuare e attribuire le funzioni provinciali non fondamentali di potestà concorrente è delle Regioni e, quindi, esorbita da quella statale a stabilire i principi fondamentali della materia. Si tratta di un chiarimento che va oltre l'interpretazione della legge Delrio e che riguarda il combinato disposto dell'art. 117 e dell'art. 118 Cost., ovvero il riparto della potestà legislativa in ordine all'attribuzione delle funzioni amministrative. Che poi questo chiarimento giunga nell'ambito dell'attuazione di una legge che si dichiara in attesa di una revisione costituzionale modificativa di quel riparto è senz'altro singolare[32], ma poco sottrae alla rilevanza in assoluto dell'interpretazione della Costituzione resa da Stato e Regioni.

Il riconoscimento alle Regioni della spettanza ad attribuire le funzioni provinciali non fondamentali ricadenti nelle materie di potestà concorrente e residuale determina un'ulteriore conseguenza, che viene registrata al punto 9, lett. *c*), dell'accordo, laddove si prende atto che tale attribuzione – e la presupposta individuazione – non possa che avvenire in maniera differenziata tra Regione e Regione, poiché sono le attuali competenze delle province ad essere differenziate su base regionale[33]. Ciò fa sì che, per tali funzioni l'accordo divenga, da strumento di puntuale individuazione, la sede di definizione dei principi sulla loro riorganizzazione da parte delle Regioni, le quali si impegnano (punto 10) ad adottare a tal fine iniziative legislative entro il 31 dicembre 2014.

Il percorso di attuazione del riordino ha subito così una notevole variazione rispetto a quanto previsto dalla legge sia nei modi sia nei tempi. Questi ultimi vengono a dilatarsi sensibilmente, visto che il termine del 31 dicembre vale per l'adozione di iniziative legislative, senza nulla determinare in merito ai tempi dell'approvazione delle leggi regionali di riordino[34], per il quale resta fermo – ma risulta concretamente indebolito, come dimostra *ex post* il quadro della legislazione regionale di cui al § 5 – il termine generale di un anno previsto al comma 144. Quanto ai modi, l'accordo si preoccupa di equilibrare le esigenze della differenziazione con quelle dell'uniformità, definendo una serie di principi comuni e organizzando un sistema di monitoraggio e coordinamento incentrato su osservatori regionali facenti capo ad un osservatorio nazionale. A questo organismo, istituito presso il ministero per gli Affari regionali, sono attribuiti compiti di raccordo e di impulso per l'attuazione della riforma, di coordinamento degli osservatori regionali, di monitoraggio e verifica sul processo di riordino, nonché di informazione nei confronti della Conferenza unificata. Per gli osservatori regionali è previsto un ruolo più attivo, consistente in funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni provinciali e la formulazione di proposte circa la loro riorganizzazione. A tal fine, l'accordo (punto 14) impegna le Regioni

ad approvare le rispettive leggi di riordino previo parere del proprio osservatorio. La composizione degli osservatori contempla necessariamente anche la partecipazione degli enti locali ai rispettivi livelli di rappresentanza associativa[35].

Quanto ai principi per il riordino che sono formulati in diversi punti dell'accordo, alcuni meritano una segnalazione. Anzitutto, come anticipato *supra* (§ 1), la natura di ente di area vasta delle province viene interpretata come criterio e limite per l'assegnazione delle rispettive funzioni (punto 8, lett. *c*). Inoltre, l'accordo contempla anche l'ipotesi in cui una funzione non confermata a livello provinciale, né riassorbita dall'amministrazione regionale né fatta discendere a quella comunale (con indicazione obbligatoria, nel caso di esercizio associato, degli ambiti e delle soglie demografiche ottimali) possa venire "soppressa" o "rimodulata" nell'ambito dei processi di semplificazione e – si può ipotizzare – del ricorso alle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale (punto 8, lett. *a*) e *b*); prospettiva che, ovviamente, potrebbe acuire le conseguenze negative in termini di esubero di personale. Ancora, è rilevante il passaggio dell'atto (punto 7) in cui le parti richiamano espressamente le funzioni di cui al comma 88 (relative ad acquisti, appalti e concorsi che le province possono esercitare previa intesa con e per conto dei comuni), convenendo sull'esigenza di favorire questa forma di cooperazione, nonché l'esercizio della funzione fondamentale di assistenza tecnico-amministrativa di cui al comma 85, lett. *e*), la cui continuità con il comma 88 è così sottolineata. Infine, va menzionato l'impegno che le parti assumono al punto 11 a sospendere, «nel rispetto del più generale principio di coerenza dell'ordinamento», il riordino delle funzioni interessate da procedimenti di riforma settoriale in corso, come indicati nell'allegato, ovvero le funzioni concernenti le politiche attive del lavoro (in particolare, i servizi per l'impiego) di cui all'art. 2 dell'allora d.d.l. S.1428 (c.d. Jobs Act, poi approvato con legge n. 183 del 2014) e le funzioni relative alla polizia amministrativa locale di cui all'art. 7 dell'allora d.d.l. S.1577 (attualmente ancora all'esame della commissione competente alla Camera: d.d.l. C. 3098).

L'accordo (punto 4) integra poi il comma 90 della legge, stabilendo un termine (tre mesi) entro il quale lo Stato si impegna all'adozione del decreto ministeriale contenente l'indicazione delle misure premiali a favore delle Regioni che approvino leggi di riassetto dei servizi di rilevanza economica nella direzione auspicata dal predetto comma; il decreto non risulta tuttavia ancora emanato.

Complessivamente considerato, dunque, l'accordo rafforza decisivamente il riconoscimento, presente nella legge di riforma, di un ampio spazio di autonomia alle Regioni in ordine alla riorganizzazione delle funzioni provinciali, fino al punto di alterare il percorso di attuazione delineato dalle disposizioni legislative, verso una quasi totale "regionalizzazione" di tale percorso e delle stesse funzioni provinciali. Il fatto che l'atto riguardi le funzioni non fondamentali, peraltro, non induce a diversa conclusione per quanto concerne quelle fondamentali, poiché queste sembrano appartenere in buona parte alle materie di legislazione concorrente, con conseguente applicabilità anche per esse del criterio ermeneutico di cui al punto 9, lett. *a*), dell'accordo. Sicché, si può affermare – con le precisazioni che seguiranno in ordine alla questione del personale in esubero – che, ad oggi, l'attuazione della riforma dipenda in gran parte dalla solerzia e dalla discrezionalità dei legislatori regionali.

5. Orientamenti regionali sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali: prime valutazioni.

Nelle settimane successive all'accordo fino al momento in cui si licenzia il presente lavoro, tutte le Regioni vincolate in tal senso[36] hanno dato avvio al procedimento legislativo per la revisione delle funzioni provinciali, mediante l'approvazione di un disegno di legge di riordino da parte delle rispettive giunte[37]. Inoltre, cinque Regioni risultano aver provveduto a questo primo adempimento approvando la legge: Calabria, Liguria, Marche, Toscana e Umbria[38]. La Regione Piemonte ha scelto di stralciare dal disegno di legge della giunta la parte relativa alla provincia montana del Verbano-Cusio-Ossola, facendone oggetto della l.r. 20 aprile 2015, n. 8.

L'esame e il confronto dei disegni di legge e delle leggi approvate consente di formulare alcune prime valutazioni di ordine generale con riferimento alle Regioni ordinarie; le specificità del riordino sardo e siciliano non permettono una significativa comparazione con le altre Regioni, non solo in ragione della potestà legislativa primaria che entrambe le Regioni detengono in materia di enti locali, ma soprattutto perché i disegni di legge in questione si inseriscono in percorsi di riforma peculiari e già da tempo avviati: in particolare, il progetto sardo, che ambisce ad un complessivo riassetto degli enti locali, consegue al referendum del 2012 che ha soppresso le quattro nuove province istituite nel 2001, mentre il progetto siciliano (il cui testo è stato recentemente abbinato ad altri d.d.l. giacenti presso l'assemblea legislativa) fa seguito a diversi tentativi di riorganizzazione delle province regionali sulla base della norma statutaria che le qualifica come liberi consorzi di comuni[39].

Anzitutto, va segnalato che due Regioni hanno optato per una soluzione del tutto interlocutoria che promette di dilatare i tempi del riordino. Si tratta di Campania e Veneto, i cui disegni di legge rinviano l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali e le conseguenti decisioni sulla riallocazione a successivi progetti delle rispettive giunte regionali, lasciando aperta ogni soluzione di merito; peraltro, se nel caso campano, il termine concesso alla giunta è molto breve (30 giorni), nel caso veneto è di un anno.

I progetti di riordino delle altre Regioni, invece, si fanno direttamente carico dell'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali (talora intervenendo anche sulla disciplina delle fondamentali), con indicazione di quelle confermate o conferite in capo agli enti di area vasta e di quelle attratte presso la Regione o decentrate presso i Comuni, o almeno manifestano un orientamento chiaramente definito a favore della conservazione delle funzioni attribuite dalla vigente legislazione. Tali disegni di legge mostrano approcci e tecniche regolatorie diverse.

Quelli laziale ed emiliano-romagnolo, nonché le leggi ligure, marchigiana e toscana si distinguono per un approccio organico e analitico allo stesso tempo, provvedendo ad una riorganizzazione sistematica delle funzioni. In tutti questi casi, i disegni di legge non considerano esaurito il riordino con la propria approvazione, demandandone l'attuazione nel dettaglio a successive leggi e regolamenti settoriali, ma l'indicazione delle funzioni è puntualmente effettuata, insieme alla relativa riallocazione, direttamente in questa sede. Inoltre, essi recano disposizioni transitorie e finali, ivi comprese quelle di abrogazione espressa, molto dettagliate. Nel merito, questa articolata riorganizzazione corrisponde ad un orientamento favorevole all'accentramento di importanti funzioni provinciali a livello

regionale (specialmente in materia di ambiente, agricoltura, caccia e pesca), mentre sono molto poche le funzioni (generalmente in materia di turismo e di politiche sociali) che vengono assegnate ai Comuni. A questo proposito, va segnalata la disposizione del d.d.l. della Regione Lazio (art. 13) che prevede la facoltà per i Comuni, singoli o associati, di richiedere alla Regione l'attribuzione delle funzioni oggetto del riordino: tale soluzione, non convenzionale nel nostro ordinamento, risulta di particolare interesse sia perché apre ad una maggiore differenziazione nell'assetto delle funzioni comunali all'interno dell'ordinamento regionale sia perché promuove l'assunzione di responsabilità da parte degli enti di base, con potenziali ricadute anche sulle loro scelte in ordine all'organizzazione delle proprie forme di cooperazione.

Un altro gruppo di progetti regionali (Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Puglia) sembra orientato invece ad una quasi totale conferma delle funzioni attualmente assegnate in capo alle province. Questa direzione connota con particolare evidenza la proposta di legge lombarda, che provvede direttamente, senza bisogno di alcuna mediazione da parte di atti successivi (ai quali si rinvia, invece, per l'attuazione di dettaglio) alla conferma in capo alle province di tutte le funzioni che esse detengono ai sensi della legislazione vigente, escluse quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, precisamente indicate nell'allegato al progetto, che vengono riservate alla Regione, la quale, tuttavia, le esercita prioritariamente mediante avvalimento del personale e delle strutture provinciali. I progetti abruzzese e piemontese, invece, intendono dettare soltanto i principi del riordino, demandando l'attribuzione delle funzioni alla successiva legislazione; pur non indicando analiticamente alcun elenco di funzioni, tuttavia, essi manifestano l'orientamento a confermare in capo alle province le funzioni attualmente svolte, optando per un trasferimento a livello regionale o comunale soltanto in via "derogatoria" (art. 3, d.d.l. Abruzzo) o "eccezionale" (art. 2 d.d.l. Piemonte). Nel testo piemontese risulta di particolare interesse la disposizione (art. 3) che individua quattro ambiti ottimali per l'esercizio obbligatorio di importanti funzioni provinciali (servizio idrico, gestione integrata dei rifiuti urbani, autorizzazioni e concessioni di attività estrattive, autorizzazione e controllo in materia energetica, formazione e orientamento professionale, organizzazione del trasporto pubblico su gomma), la cui previsione comporterà l'introduzione di stabili forme di cooperazione tra le province ricomprese in uno stesso ambito; l'ipotesi dell'esercizio associato obbligatorio di funzioni da parte di più province è contemplata anche dall'art. 3 del d.d.l. abruzzese (sebbene con rinvio alla successiva legislazione per la determinazione delle funzioni interessate) e dall'art. 6 del d.d.l. emiliano-romagnolo (che fa rinvio a provvedimenti della giunta relativamente alla definizione degli «ambiti territoriali di area vasta adeguati). Tali norme affrontano dunque il problema di un più appropriato dimensionamento delle aree vaste di cui la legge Delrio, discostandosi dai precedenti interventi di riforma del 2012, non si occupa. Anche il d.d.l. pugliese risulta poco analitico e orientato ad una massiccia conferma delle attuali attribuzioni provinciali (art. 1, comma 2); tuttavia meritano una sottolineatura due aspetti: si dichiara (art. 2, comma 2) di voler favorire il ricorso da parte dei comuni all'avvalimento delle amministrazioni provinciali per l'esercizio di funzioni (non meglio specificate) ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 88 della Delrio; si individua l'intesa interistituzionale da concludersi presso l'osservatorio regionale di cui al punto 13 dell'accordo dell'11 settembre quale strumento principale di attuazione del riordino previsto dal d.d.l., demandando di fatto a questi atti l'individuazione delle funzioni provinciali da confermare o trasferire a livello regionale o locale (artt. 2, comma 1, e 2, comma 1).

La legge umbra condivide parzialmente le caratteristiche di entrambi i gruppi di Regioni

sopra considerati. Essa, infatti, con un approccio piuttosto analitico che il primo gruppo, provvede ad una riorganizzazione organica delle funzioni provinciali, ma si distingue, accostandosi per questo aspetto al secondo gruppo, per una limitata attrazione di competenze in capo alla Regione e, invece, per una significativa conferma delle attuali attribuzioni provinciali, alle quali aggiunge anche quelle di area vasta esercitate dalle unioni speciali di comuni ai sensi della normativa regionale (l.r. n. 18/2011); come il progetto pugliese, dichiara di voler favorire l'avvalimento delle province da parte dei comuni al di là delle funzioni di cui al comma 88 della legge Delrio.

Merita una menzione distinta anche la legge della Regione Calabria, la quale detta in via d'urgenza norme provvisorie «nelle more della elaborazione partecipata di una legge generale di riordino delle funzioni». Nulla disponendo circa tale procedimento partecipato, la legge stabilisce una generale riassunzione in capo alla Regione (con corrispondente transizione anche del personale provinciale nei ruoli regionali) di tutte le funzioni trasferite alle province dalla legislazione regionale vigente (art. 1). Tuttavia la portata di tale operazione viene poi assai limitata dalla successiva disposizione che prevede l'esercizio diretto soltanto delle funzioni in materia di agricoltura, caccia e pesca e di formazione professionale, mentre conferma per tutte le altre l'esercizio da parte delle province; perciò anche il personale assegnato ai servizi connessi alle predette funzioni, per quelle effettivamente riassorbite a livello regionale, viene riallocato a tale livello, mentre il resto dei dipendenti prosegue ad operare presso l'amministrazione provinciale di riferimento (art. 2).

Non da ultimo, va ricordato che i progetti lombardo e veneto, insieme alla legge piemontese prevedono uno *status* particolare alle province di Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola e Belluno, le quali presentano i caratteri delle province montane ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 56. Il d.d.l. del Veneto (art. 2, comma 2) non riconosce espressamente tale qualità alla provincia di Belluno, rinviando alla recente legge regionale che già assegna a questa provincia una particolare autonomia (l.r. 25/2014). La legge piemontese, con richiamo sia all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge Delrio sia dell'art. 8 dello Statuto, riconosce alla provincia del Verbano-Cusio-Ossola particolari forme di autonomia la cui determinazione, sulla base di quanto già previsto nella legge n. 56, viene però demandata a successive norme regionali. La proposta di legge della Lombardia (art. 4) attribuisce espressamente la qualificazione di provincia montana alla provincia di Sondrio, prevedendo alcune funzioni e prerogative che ne differenziano significativamente la condizione rispetto alle altre province "ordinarie". Accanto alle maggiori competenze, è da segnalare l'introduzione di un comitato paritetico con funzioni di consultazione, raccordo e concertazione tra Regione e provincia, il quale esprime parere obbligatorio sui progetti di legge regionali «con effetto diretto sul territorio o sulla popolazione» provinciale; previsione quest'ultima che, per l'ampiezza della formula impiegata, prelude ad un frequente intervento consultivo del comitato nel procedimento legislativo regionale.

6. Note di chiusura: questioni aperte e prospettive del riordino.

La sostanziale "regionalizzazione" del riordino delle funzioni provinciali che sopra si è descritta apre uno scenario significativamente diverso da quello ipotizzabile al momento di approvazione della legge Delrio. È vero che le stesse disposizioni legislative, con l'introduzione di un elenco breve di funzioni fondamentali e l'apertura di un ampio spazio di

decisione a favore delle Regioni in ordine a quelle non fondamentali, andavano in questa direzione; tuttavia, demandando ad un atto consensuale (l'accordo in Conferenza unificata) l'individuazione puntuale delle funzioni non fondamentali, ricollegando ad esso il d.p.c.m. sui trasferimenti di beni e risorse correlati alle funzioni medesime e prevedendo una tempistica certa e piuttosto stretta per questi provvedimenti e per la loro attuazione da parte delle Regioni, la riforma delineava un procedimento di attuazione volto ad assicurare una certa uniformità del riordino ed una sua gestione "controllata" a livello nazionale. Si è visto che l'accordo dell'11 settembre 2014 ha modificato la situazione, accentuando notevolmente il *self restraint* dello Stato sulle funzioni non fondamentali e riconoscendo l'esigenza di una riorganizzazione delle funzioni differenziata Regione per Regione, sulla base di principi per nulla in grado di omologare le scelte dei legislatori regionali. Il che ha comportato, inoltre, una dilatazione dei tempi inizialmente previsti, cui si aggiunge il disallineamento degli stessi che naturalmente consegue all'avvio di diciotto procedimenti legislativi ciascuno con contenuti diversi.

Ora, nella tradizione fortemente unitaria dell'ente intermedio, certamente questi tratti della riforma ne rivelano la carica innovativa, manifestando un inedito orientamento dello Stato – non senza tensioni tra l'impianto dato al riordino dal Parlamento e quello rinegoziato in Conferenza unificata dal Governo – favorevole ad una differenziazione delle competenze provinciali su base regionale potenzialmente assai più radicale di quella attuale, che ha finora scontato l'effetto omologante della controversa ma di fatto mai contrastata vigenza del Testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000.

Peraltro, questa direttrice di sviluppo delle province quali enti massimamente soggetti alla regolazione regionale, in quanto titolari di funzioni determinate ed organizzate (nonché finanziate[40]) dalla Regione, potrebbe incidere indirettamente sul rapporto tra questa e i comuni, che detengono il controllo politico degli organi provinciali, nel senso di aumentare la possibilità della prima di condizionare le scelte dei secondi anche rispetto all'esercizio delle loro funzioni. A questo proposito, è chiaro che alcune "leve" come la funzione di assistenza tecnico-amministrativa o quelle di cui al comma 88 della legge su appalti e concorsi, nonché altre concernenti la programmazione e organizzazione di servizi pubblici a gestione comunale (potenzialmente) generano in prospettiva futura una maggiore capacità di governo da parte delle Regioni dei propri sistemi delle autonomie locali.

Il verificarsi di questo o di altri scenari dipende ora dalla volontà dei legislatori regionali di sfruttare le condizioni normative a loro più favorevoli, riorganizzando complessivamente l'assetto delle funzioni sui quattro livelli territoriali (regionale, provinciale, intercomunale, comunale) secondo soluzioni di forte discontinuità oppure confermando piuttosto le funzioni attualmente detenute dalle province, magari accentuando il decentramento regionale verso le medesime e smentendo il *mainstream* dell'alleggerimento dell'ente intermedio.

Ma è la pendenza di altre questioni che complica la realtà e, su tutte, quella relativa al personale delle province appare la più decisiva. Tale questione, infatti, condiziona le decisioni regionali almeno per due circostanze: in generale, il principio di correlazione tra risorse e funzioni fa sì che qualsiasi riallocazione delle seconde comporti una riorganizzazione delle prime, comprese quelle umane, con conseguenze anche sui bilanci degli enti destinatari dei trasferimenti; inoltre, queste scelte scontano i problemi concernenti il destino del personale assunto a tempo determinato e quello del personale che la legge di stabilità 2015 colloca in mobilità. Queste incognite non solo stanno rallentando i

tempi dell'attuazione della riforma, ma finiscono per condizionarne nel merito lo sviluppo, ad esempio laddove inducono alla conferma delle attuali attribuzioni provinciali allo scopo di evitare che i costi finanziari e politici della gestione del personale provinciale vengano direttamente assunti da Regioni e Comuni.

Tutto ciò è stato espressamente confermato dalla Conferenza delle Regioni, la quale ha adottato, lo scorso 2 aprile, una posizione comune sullo stato di attuazione della legge. Tale documento afferma che il riordino rischia di essere compromesso dalle riduzioni di finanziamento da parte statale delle funzioni provinciali, che benché variamente ricollocate continuano ad esistere, e dal procedimento di riallocazione del personale. Criticità puntuali sono segnalate con riferimento alla riorganizzazione dei servizi al lavoro e della polizia provinciale. Del resto, l'impressione è che finora gli osservatori regionali si siano essenzialmente occupati delle ricognizioni e profilazioni strumentali al riordino del personale, bloccando di fatto ogni altra operazione funzionale all'attuazione della riforma. L'*impasse* è tale per cui alcuni interventi puntuali recentemente adottati (come quelli di cui al d.l. 78 dello scorso 19 giugno, relativi all'allentamento degli obiettivi del patto di stabilità, al trasferimento del personale della polizia provinciale, nonché alla via preferenziale di stabilizzazione del personale provinciale in comando presso le amministrazioni ove questo opera attualmente)[41] appaiono più idonei a "decongestionare" la situazione[42] piuttosto che a rimuovere i fattori di blocco.

Non vanno poi trascurate due criticità che la riforma Delrio pare non aver inteso affrontare.

La prima corrisponde alla storica questione concernente la frammentazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo territoriale. A questo proposito, non sembra intaccata la prassi di ritagliare all'interno di una stessa funzione profili di spettanza regionale, provinciale e comunale, contribuendo così ad una diffusione e sovrapposizione delle responsabilità politico-amministrative che è tradizionalmente oggetto di critica da parte di chi individua in questa prassi l'origine di diverse inefficienze e distorsioni del sistema pubblico italiano e sostiene il modello di una chiara concentrazione in capo ad uno stesso ente della competenza unitaria alla organizzazione e gestione di un medesimo servizio, anche allo scopo di renderne trasparente e verificabile lo svolgimento da parte della relativa amministrazione.

La seconda criticità attiene al dimensionamento dell'ente intermedio e all'esistenza di circoscrizioni provinciali territorialmente e demograficamente troppo limitate per l'assunzione di funzioni di governo di area vasta. Le ragioni dell'assenza di questo "pilastro" della riforma provinciale dalla legge Delrio sono note, ma l'entità del problema non cambia, come mostrano, forse, i tentativi osservati in alcuni disegni di legge regionali favorevoli all'instaurazione di forme obbligatorie o facoltative di cooperazione tra province entro ambiti ottimali che ne raggruppano più d'una.

Sullo sfondo, restano inoltre le incertezze legate alla revisione costituzionale in corso. Si è accennato all'inizio del lavoro che il d.d.l. costituzionale approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento finisce per avallare (sia con la decostituzionalizzazione delle province sia con la disposizione di cui all'art. 39, comma 4, concernente la potestà legislativa sull'ordinamento degli enti intermedi) la riforma Delrio. Ciò non toglie che la revisione contenga una modifica del testo costituzionale vigente che ha un impatto potenzialmente forte non tanto sulla legge n. 56 quanto sulla normativa d'attuazione, dal momento che essa prevede la soppressione della potestà legislativa concorrente. In tal

modo, la revisione muta il quadro di riferimento delle norme che, per definire la competenza legislativa di Stato e Regioni in ordine alla disciplina delle funzioni fondamentali e all'individuazione e disciplina di quelle non fondamentali delle province, rinviano al riparto di cui all'attuale art. 117, commi secondo, terzo e quarto. Il riordino delle funzioni, specialmente nel momento in cui lo si affida in gran parte ai legislatori regionali, rischia di essere svolto sulla base di un assetto di competenze soggetto potenzialmente ad un cambiamento profondo. Si badi che, paradossalmente, proprio la decisione assunta in sede di accordo di limitare la competenza statale sulle funzioni non fondamentali alle materie di potestà legislativa esclusiva muta notevolmente il proprio effetto (di contrazione della competenza statale medesima) nel momento in cui alcuni rilevanti titoli materiali sono ricollocati al secondo comma dell'art. 117 ed altri, attualmente ricadenti nella competenza concorrente (e dunque, ai sensi dell'accordo, di spettanza regionale), vengono ripartiti di fatto tra le due "nuove" potestà esclusive dello Stato e delle Regioni (con conseguenze ripartizione anche della competenza in ordine alle funzioni provinciali).

Se quest'ultimo elemento d'incertezza potrà essere superato soltanto nella sede propria del procedimento di revisione costituzionale, la soluzione degli altri problemi di cui sopra risulta invece ineludibile perché l'attuazione della legge Delrio realizzi effettivamente una «grande riforma di sistema», e cioè conduca ad un complessivo riassetto delle responsabilità e delle competenze tra i livelli del governo locale. È vero che alcune criticità, come quella del dimensionamento territoriale, possono essere affrontate, a legislazione statale invariata, solo con soluzioni indirette, quali l'individuazione di ambiti sovra provinciali per l'esercizio delle funzioni, ma è assai significativo che questa decisione insieme a molte altre sul ruolo futuro delle province sia oggi sostanzialmente rimessa al legislatore regionale.

Finora, la discontinuità più evidente si è registrata con la trasformazione in ente di secondo grado, nel quale la formazione degli organi è sottratta al rapporto elettorale diretto con la popolazione provinciale ed è rimessa alle volontà dei sindaci e dei consiglieri comunali. Il mutamento contestuale della rappresentanza espressa dall'ente e della stessa forma di governo che lo regge va nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia comunale, ma comporta altresì il venir meno dell'interposizione di una sede autonoma di indirizzo politico tra Regione e comuni. La "regionalizzazione" del riordino delle funzioni costituisce da questo punto di vista una componente strategica della riforma, in grado di riequilibrare a vantaggio della Regione il sistema amministrativo locale, generando condizioni effettive per lo sviluppo (o, in alcune realtà, la nascita) dei sistemi regionali delle autonomie locali di cui all'art. 4 del TUEL.

Il "nodo" della riorganizzazione del personale, che in questo momento impegna le maggiori energie del processo d'attuazione, rappresenta un banco di prova decisivo per comprendere se il cambiamento prenderà questa direzione o meno. A questo riguardo, non conterà tanto la numerosità dei dipendenti provinciali che verranno trasferiti nei ruoli regionali o in quelli comunali, ovvero l'alleggerimento in termini assoluti della dotazione di personale delle province, quanto una riorganizzazione dei servizi presso i quali essi lavorano che sia finalizzata a migliorare l'amministrazione regionale e quella comunale mediante una ristrutturazione di quella provinciale. È vero che si tratta di scelte che incontrano ad un certo punto il limite delle prerogative di auto-organizzazione a mezzo statutario e dei regolamenti interni, ma lo spazio del legislatore regionale per incidere sulle modalità di esercizio delle funzioni e sul funzionamento dei servizi resta comunque assai ampio.

Là dove sia il bagaglio di funzioni sia l'organizzazione del personale subiranno entrambi limitate modifiche, sarà più forte il sospetto che l'occasione sia stata persa. Peraltro, in carenza di un'effettiva volontà delle Regioni di assumersi queste responsabilità, è probabile che si acuiscano i problemi legati sia alla "municipalizzazione" dell'ente intermedio sia alla semplificazione della sua forma di governo, quali possono essere la più limitata visione di area vasta, il rischio di prevalenza dei grandi comuni a dispetto di quelli minori, la debolezza dei meccanismi di controllo reciproco tra gli organi. Tali difetti riscontrabili nel nuovo assetto istituzionale delle province, alcuni potenzialmente gravi, potrebbero trovare efficaci correttivi proprio in una maggiore capacità di governo da parte della Regione in ordine all'assegnazione, disciplina e organizzazione delle funzioni e dei servizi provinciali.

In questo quadro, l'altro fattore decisivo, connesso a quello del personale, riguarda la complessiva contrazione delle risorse destinate dalla finanza pubblica all'ente intermedio, la quale viene denunciata anche nel predetto documento della Conferenza delle Regioni. In un contesto di generale riduzione delle risorse appostate nel bilancio dello Stato per le autonomie territoriali, sarà significativo osservare chi, tra Regioni e comuni, patrocinerà con maggior forza la causa provinciale. In altri termini, se Regioni e comuni vorranno davvero "servirsi" dell'ente intermedio e investire sul governo di area vasta, dovranno fare in modo di attrarre risorse anche per questo e non sfruttarne al contrario la debolezza politica connessa al nuovo status di ente di secondo grado per salvaguardare le proprie.

In questa prospettiva, il riordino delle funzioni provinciali, nella sua interdipendenza con la riorganizzazione delle risorse umane e finanziarie, rappresenta oggi il terreno più difficile per il quale sta transitando l'attuazione della legge del Delrio e sul quale devono ancora misurarsi tensioni tradizionali del nostro sistema autonomistico, come quella tra regionalismo e municipalismo o tra tendenza alla convergenza e tendenza alla differenziazione della legislazione regionale.

1 Dottore di ricerca e assegnista in diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale.

2 Il riferimento è a F. Pizzetti, *Una grande riforma di sistema*. *Scheda di lettura e riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di Comuni: le linee principali del ddl Delrio*, 24 gennaio 2014, in www.astrid-online.it..

3 Cfr. art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge: «I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

4 Il primo, storicamente il più significativo e ricco di implicazioni nell'assetto degli enti

locali, è costituito, come noto, dalla revisione della disciplina sugli organi di governo, con la trasformazione delle province in enti elettivi di secondo grado, rappresentativi dei sindaci e dei consiglieri dei comuni ricompresi nel loro territorio e non più direttamente delle rispettive popolazioni. Di questa profonda modifica dell'ordinamento provinciale non ci si occuperà in questa sede (essendone per essa prevista, in questo numero della *Rivista*, una apposita a cura di G. Boggero). Risulta assente dalla riforma, invece, il "terzo pilastro" della rideterminazione delle circoscrizioni provinciali nel senso di un loro incremento dimensionale a seguito di accorpamenti e fusioni tra enti esistenti e conseguente riduzione del loro numero assoluto: una direttrice, questa, che era stata invece percorsa dal decreto-legge n. 95 del 2012, arenandosi però nella mancata conversione del d.l. n. 188 di quell'anno (attuativo del n. 95), prima della definitiva interruzione di quell'*iter* di riordino per l'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte n. 220/2013 (sulla quale si veda, anche per la ricchezza dei rinvii alla dottrina che si è occupata della più ampia vicenda riformatrice, la nota di M. Massa, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, 2013, nn. 5-6, pp. 1168 ss.).

5 Per questo motivo, nel testo s'indulgerà convenzionalmente a citare le disposizioni della legge anche omettendo il richiamo al suo articolo 1.

6 Tale la variazione della lettera della disposizione che si registra tra il testo dell'art. 17, comma 10, del decreto-legge convertito e quello novellato dall'art. 1, comma 115, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013).

7 A seguito della scelta delle Camere di non convertire il d.l. n. 118/2012 e di aggiornare il termine per la ridefinizione delle circoscrizioni provinciali al 31 dicembre 2013, come previsto dalla legge di stabilità di cui alla nota precedente (su questo passaggio cfr. G. Boggero, D. Servetti, *Riordino delle province: decadenza del decreto-legge n. 188/2012 e "congelamento" della riforma*, in *Dirittiregionali.org*, 7 gennaio 2013).

8 Con la sentenza già menzionata in nota n. 3.

9 Così si aprono i commi 5 e 51 che rispettivamente introducono le parti della legge – originariamente, prima della definitiva deliberazione a seguito di approvazione di un maxi-emendamento su unico articolo, organizzate in titoli e articoli autonomi – rispettivamente dedicate a città metropolitane e province; tale clausola non è invece riprodotta in apertura delle disposizioni concernenti le unioni e fusioni di comuni.

10 Il progetto di revisione (C. 2613), che ha da poco ottenuto l'approvazione in prima deliberazione da entrambe le Camere, decostituzionalizza le province, eliminandone ogni espresso riferimento nel testo costituzionale e privandole dello *status* di ente territoriale costitutivo della Repubblica, costituzionalmente garantito e necessario. Tuttavia esso reca una disposizione transitoria e finale che delinea un assetto di competenze legislative sull'ordinamento degli enti di area vasta che rispecchia l'intervento del legislatore della Delrio: «per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale» (art. 39, comma 4, primo periodo). Le nuove norme costituzionali, anzi, sembrerebbero neutralizzare le frizioni tra l'attuale testo costituzionale e la riforma, in particolare in materia di cooperazione intercomunale, stante la riformulazione proposta per la lett. *p*) dell'art. 117, secondo comma. Ciò peraltro non significa che la linea politico-legislativa della Delrio e quella del legislatore costituzionale *de iure condendo* siano convergenti sul ruolo sistemico dell'ente di area vasta: su questo punto e su quello accennato nel testo concernente le modifiche al riparto di potestà legislativa si tornerà in chiusura.

11 Cfr. il contributo di L. Conte a questo numero della *Rivista*.

12 Mettono a fuoco la questione, ad esempio, F. Palazzi, *L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, nn. 3-4, pp. 389 ss. e F. Merloni, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2010, n. 4, pp. 794 ss.

13 Art. 1, comma 87, della legge: «Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

14 Per alcuni spunti ricostruttivi di tale problema specifico in relazione alla questione più generale di interpretazione della latitudine della competenza di cui alla lett *p*), si consenta di rinviare a D. Servetti, *La cooperazione intercomunale: itinerari problematici*, in R. Balduzzi, J. Luther (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla Spending review. Annuario DRASD 2012*, pp. 523 ss., spec.548-556.

15 Per stare alla dottrina più recente, l'argomento del governo di area vasta quale essenza dell'ente intermedio (declinato secondo diverse prospettive: dalla ricostruzione storico-istituzionale e storico-normativa all'ingegneria istituzionale, alla scienza dell'amministrazione) è centrale ad esempio in G.C. De Martin, G. Meloni, *L'amministrazione di area vasta (provincia ed area metropolitana)*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2008, pp. 67 ss.; G.C. De Martin, *Un ente strategico ancorché misconosciuto: la provincia*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 32 ss.; 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, ottobre 2012; L. Castelli, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in www.issirfa.cnr.it, luglio 2013; S. Mangiameli (a cura di), *Le province e le funzioni di area vasta*, Roma, Donzelli, 2013. Ribadisce l'argomento, nell'ambito di una riflessione avente ad oggetto la stessa legge Delrio e il d.d.l. S.1429 di revisione costituzionale (considerato in un testo precedente alla sua approvazione in Senato nel luglio 2014), F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, n. 2, pp. 215 ss.

16 Art. 1, comma 85, della legge: «Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) 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; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale».

17 Si esprime così il documento congiunto ANCI-UPI, *L'attuazione della legge 56/14: il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata*, Roma, 3 luglio 2014, p. 3.

18 Si notino, infatti, le ipotesi di interpretazione estensiva di cui al documento ANCI-UPI citato alla nota precedente.

19 Analoghe perplessità sono espresse da F. Merloni, *Sul destino*, cit., secondo il quale tale funzione «appare frutto di emendamento parlamentare abbastanza estemporaneo, dal momento che sembra occuparsi del tema del mercato del lavoro, ma dal solo punto di vista delle pari opportunità di genere».

20 Cfr. già la lettera *l*) dell'art. 14, comma 1, di questa legge, poi riprodotta all'art. 19, comma 1, lett. *l*), del Testo unico degli enti locali (TUEL) di cui al d.lgs. n. 267/2000.

21 Il che, come nota R. Bin, *Il nodo delle province*, in *Le Regioni*, 2012, nn. 5-6, pp. 899 ss., non significa necessariamente che le funzioni di area vasta debbano essere obbligatoriamente assegnate *tutte* ad uno stesso ente. A questa opinione si contrappone quella che valuta invece positivamente la concentrazione in capo alle province di una serie di funzioni assegnate da Stato e (soprattutto) Regioni ad enti autonomi e monofunzionali (come gli A.T.O.) o a quelli intercomunali: cfr. ad es. L. Castelli, *Il territorio*, cit., ove viene menzionato in tal senso lo studio del CERTeT dell'Università Bocconi commissionato dall'Upi e curato da L. Senn e R. Zucchetti, *Una proposta per il riassetto delle province*, Roma, 6 dicembre 2011.

22 L'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge prevede che lo *status* particolare di cui di tratta sia riconosciuto alle province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri». La legge, peraltro, non reca alcun ulteriore elemento, né rinvii normativi in tal senso, per la definizione di "territorio interamente montano". In effetti, come emerso nelle ultime settimane del 2014 nell'ambito della revisione della c.d. IMU agricola, la nozione in questione non è pacifica nel nostro ordinamento, dopo l'abrogazione (ad opera dell'art. 28 della legge n. 142 del 1990) di una definizione valida a livello nazionale qual era quella dell'art. 1 della legge n. 991 del 1952; proprio nell'ambito della richiamata vicenda (per la quale si rinvia alla discussione parlamentare relativa al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014) lo scorso novembre la Camera ha accolto un ordine del giorno che, tra gli impegni richiesti al Governo, conteneva anche quello a valutare la necessità di riconoscere lo *status* di provincia montana ai sensi della legge Delrio alle province di Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola attraverso l'esclusione dei relativi comuni dalla nuova disciplina fiscale. I disegni di legge delle Regioni Lombardia e Veneto (sui quali v. oltre §5) sia la legge recentemente approvata dalla Regione Piemonte (n. 8 del 2015) hanno confermato l'individuazione di tali province.

23 Per quest'ultimo profilo di specialità, cfr. il comma 57 della legge: «Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

24 Cfr. comma il comma 86 della legge: «Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

25 Benché, al proposito, vada segnalata una interessante interpretazione data dalla Regione Piemonte nel proprio d.d.l. di riordino (sul quale cfr. oltre §5), ove gli ambiti ottimali sono individuati anche a livello sovra-provinciale, imponendo in tal caso un inedito esercizio associato di funzioni tra le province ricomprese nello stesso ambito.

26 Anziché di «svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni» avrebbe dovuto più propriamente parlarsi di "esercizio delle funzioni fondamentali comunali in forma singola o associata, giacché le unioni di comuni non sono destinatarie di funzioni fondamentali, costituendo invece forma di esercizio ottimale e obbligatorio delle medesime, né esse sono l'unica soluzione possibile mantenendo le convenzioni un proprio spazio autonomo di operatività.

27 Ad esempio, un passaggio della relazione affermava: «Le nuove province quali enti di area vasta qui delineate sono infatti enti governati dai sindaci e dai presidenti delle unioni e che, pur dotate di un numero di funzioni ancora più esiguo e senza poteri gestionali di quanto l'articolo 17 del citato decreto-legge n. 95 del 2012 prevedesse, sono destinate a svolgere una funzione di coordinamento e di indirizzo essenziale».

28 Essendo l'intesa atto endoprocedimentale e l'accordo atto esoprocedimentale. Per la ricostruzione della problematica in questione e degli altri profili del regime giuridico di accordi e intese in Conferenza cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

29 Il D.p.c.m. reca una sola disposizione immediatamente rilevante per la definizione delle nuove funzioni provinciali, costituita dall'art. 6 sulle funzioni non fondamentali di

competenza legislativa statale (cfr. oltre nel testo). Il resto dell'atto riguarda i criteri generali per il trasferimento di beni e risorse provinciali, sulla base del principio di correlazione con le funzioni trasferite. L'analisi dei suoi contenuti meriterebbe uno spazio autonomo che in questa sede non è possibile dare; nel prosieguo ci si concentrerà dunque sull'esame dell'accordo.

30 Tali funzioni vengono dettagliare al punto n. 9 dell'accordo e trovano esatto recepimento all'art. 6 del d.p.c.m., che le attribuisce alle nuove province: «I. in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni, di cui all'art. 3, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482, sono attribuite, ove previste, alle città metropolitane ed alle Province come enti di area vasta; II. in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla possibilità di determinare, nelle Province in cui siano presenti i gruppi linguistici tutelati, nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle stesse, in base a criteri oggettivi, provvidenze per l'editoria, per gli organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzino una delle lingue ammesse a tutela, nonché per le associazioni riconosciute e radicate nel territorio che abbiano come finalità la salvaguardia delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 14 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, sono attribuite, ove previste, alle città metropolitane ed alle Province come enti di area vasta; III. in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla possibilità di istituire appositi istituti per la tutela delle tradizioni linguistiche e culturali, di cui all'art. 16 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 sono attribuite, ove previste, alle città metropolitane ed alle Province come enti di area vasta».

31 Cfr. punto 9, lett. *a*) dell'accordo: «*a*) ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze. Ne consegue che lo Stato può e deve provvedere solo per le competenze che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., mentre alle Regioni spetta di provvedere per le tutte le altre attualmente esercitate dalle province».

32 Almeno nella misura in cui il d.d.l. costituzionale attualmente all'attenzione del Parlamento (C.2613) promette di alterare quel riparto e, con esso, il quadro costituzionale di riferimento per l'attribuzione delle funzioni amministrative provinciali.

33 Punto 9, lett. *c*): «*c*) quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni attualmente svolte dalle province che

rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione. Si concorda a tal fine che ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive province non riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della Legge, e ad operarne il riordino nel rispetto dei principi e delle modalità concordati nel presente Accordo».

34 Sembra dunque venir meno anche il rinvio all'art. 8 della legge n. 131/2003 che fa il comma 95. Non che ciò significhi l'impossibilità di ricorrere all'esercizio di poteri sostitutivi (non esplicitamente previsti accessoriamente al comma 144 della Delrio), ma certamente muta i termini del problema, se non altro perché la decisione di rivedere il percorso di attuazione e i suoi tempi è frutto di libero consenso tra Stato e Regioni.

35 In particolare, l'osservatorio nazionale è presieduto dal ministro per gli Affari regionali e composto dal sottosegretario dello stesso dipartimento, dai ministri dell'Economia e finanze, dell'Interno e della Pubblica amministrazione, nonché dai presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI. L'osservatorio regionale è composto secondo le modalità stabilite da ciascuna Regione, ma in ogni caso in modo da assicurare la presenza di rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, nonché, se istituita, del sindaco della città metropolitana.

36 Intendendo per queste tutte le Regioni ad autonomia ordinaria, insieme alle tre Regioni ad autonomia speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia) per le quali il comma 145, primo periodo, prevede l'obbligo, entro un anno, di adeguamento dei rispettivi ordinamenti ai principi della riforma. Fanno eccezione, ovviamente, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, vincolate soltanto ad un adeguamento (in quanto compatibile con i rispettivi statuti) alle norme sulle unioni di comuni. Va da sé che per le tre Regioni speciali maggiormente vincolate alla riforma (*rectius*: per le due che hanno adottato d.d.l. al riguardo)sarà comunque difficile, come si riferirà nel testo, compiere valutazioni comparative.

37 Il riferimento è ai seguenti disegni e proposte di legge deliberati dalle rispettive giunte regionali: Regione Abruzzo, D.d.l.r. 29.12.2014; Regione Campania, D.d.l.r. 30.12.2014, n. 769; Regione Emilia-Romagna, P.d.l.r. 08-06.2015; Regione Lazio, P.d.l.r. 30/12/2014; Regione Lombardia, p.d.l.r. 30.12.2014; Regione Piemonte, d.d.l.r. 29.12.2014; Regione Puglia, D.d.l.r. 30.12.2014; Regione Sardegna, D.d.l. 19.12.2014; Regione Sicilia, D.d.l. 17.10.2014, n. 839; Regione Veneto, D.d.l.r. 29.12.2014.

38 Cfr. Legge regionale Calabria n. 14 del 22/6/2015; Legge regionale Marche, 03.04.2015, n. 13; Legge regionale Toscana, 03.03.2015, n. 22; Legge regionale n. 10 del 2/4/015.

39 Sullo stato della riforma siciliana cfr. S. Agosta, *Tra scarsa fantasia della politica e non rimosse esigenze di riforma delle autonomie locali siciliane: l'imperdonabile peccato dei liberi consorzi di Comuni*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2 (26/06/2015).

40 Seppur nei limiti generali di una finanza pubblica fortemente accentrata.

41 Si rinvia per questi profili problematici al contributo di J. Luther in questo numero della *Rivista*.

42 Non senza finire per creare nuovi problemi: è il caso del trasferimento del personale della polizia provinciale ai ruoli di quella municipale: decisione che sembra contrastare con quanto concordato, peraltro, in sede di accordo visto che la questione avrebbe dovuto essere affrontata nell'ambito della riorganizzazione complessiva delle forze di polizia di cui al cosiddetto d.d.l. Madia (A.C. 3098).