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

Soluzioni istituzionali differenziate per il governo dell'area vasta

ENRICO GROSSO[1]

(ABSTRACT) ITA

A dieci anni dalla riforma Delrio, il contributo propone una rilettura critica del ruolo delle Province, evidenziando le fragilità istituzionali e funzionali emerse nel tempo. Si sostiene l'opportunità di adottare un modello differenziato di ente intermedio, in base alle specificità territoriali e all'esigenza di affidare all'ente funzioni programmatorie, compiti di sussidiarietà intercomunale ovvero soltanto la gestione di servizi intercomunali.

(ABSTRACT) EN

Ten years after the Delrio reform, this paper provides a critical reinterpretation of the role of Provinces, emphasising the institutional and functional weaknesses that have emerged over time. The author argues for the adoption of a differentiated model of intermediate body, based on specific territorial characteristics and on the need to entrust the body with planning functions, inter-municipal subsidiarity tasks, or the management of inter-municipal services only.

Sommario:

1. Le Province nel dibattito pubblico dell'ultimo ventennio – 2. I tratti caratteristici della riforma del 2014 – 3. Verso un "ritorno di fiamma"? Ma per fare cosa? – 4. Quale modello rappresentativo per quale Provincia. Verso ipotesi di differenziazione? – 5. Abbandonare l'ossessione dell'uniformità

1. Le Province nel dibattito pubblico dell'ultimo ventennio

Si celebra quest'anno il decimo anniversario della legge Delrio. Dieci anni sono un intervallo di tempo sufficiente per un'analisi retrospettiva non estemporanea, che a partire da un bilancio dell'impatto che quella legge ha avuto sul funzionamento delle Province consenta di offrire qualche indicazione sulle ragioni dell'attuale difficile stato di salute dell'ente di area vasta.

Il dibattito pubblico che ha investito l'ente Provincia nell'ultimo ventennio è assai noto, così come sono note le implicazioni di tale dibattito nella parabola normativa che ne ha segnato le trasformazioni.

Intendo qui la Provincia come quell'ente territoriale elettivo (a prescindere dalla natura diretta ovvero indiretta di tale elezione), multifunzionale di area vasta, intermedio tra le municipalità e le Regioni. L'ente che la Costituzione aveva ereditato dallo Stato liberale e che, sia nel testo originale dell'art. 114 (La Repubblica "si riparte" – anche – in Province) sia in quello emerso a seguito della riforma del 2001 (la Repubblica "è costituita" – anche – dalle Province), aveva inteso conservare e rilanciare.

È in particolare a seguito della complessiva trasformazione del sistema delle autonomie territoriali introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 che ha cominciato a svilupparsi, nel Paese, un intenso dibattito sulla persistente utilità della Provincia, che si è intensificato soprattutto nel contesto della crisi economico-finanziaria degli anni 2007-2008 che ha investito in particolare i bilanci degli Enti territoriali. È in tale contesto che si assiste, dapprima, al tentativo da parte del governo Monti di riformare le Province mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, e all'intervento demolitorio della Corte costituzionale[2]. Il giudice delle leggi, peraltro, in quell'occasione si limita a sancire l'inidoneità dello strumento della decretazione d'urgenza a disciplinare il riordino dell'ente, senza entrare nel merito del significato della definizione costituzionale delle Province come "enti costitutivi della Repubblica", e dei limiti entro cui, a Costituzione invariata, esse possano subire processi di riordino istituzionale.

La Corte, in quell'occasione, dopo aver ricordato che la legislazione statale ha competenza (esclusiva) a disciplinare gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane, sottolinea che le sue considerazioni – da cui deriva l'incostituzionalità delle norme contenute nei decreti-legge impugnati – "*non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano 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 che pare invece consentire che tali "nuovi assetti ordinamentali" possano essere liberamente introdotti con legge ordinaria (ancorché non attraverso decreto-legge). È a partire da tale precisazione che, nel 2015, interviene la riforma Delrio, che di fatto conferisce alla Provincia la struttura propria dell'associazione intercomunale.

Le ragioni politiche che conducono a tale scelta sono note e sono state messe in evidenza da molti. Si tratta di ragioni essenzialmente legate alla impellente richiesta di contrazione della spesa pubblica, che in quel tornante storico-politico proveniva a tutti i livelli istituzionali, a cominciare da quello europeo[3]. Al di là delle dichiarazioni che hanno accompagnato in tutta Europa interventi consimili, spesso giustificati con l'argomento della necessità di favorire una razionalizzazione dei livelli di governo, non è un caso che, nei medesimi anni, molti altri paesi europei, colpiti dai medesimi problemi di tensione dei bilanci pubblici, si siano determinati a sopprimere o a ridimensionare i propri enti locali intermedi: dalla Francia al Belgio, dalla Polonia, alla Danimarca, alla Repubblica ceca, alla Grecia.

Alcuni autori hanno sostenuto, a proposito di questo approccio, che "la prevalenza delle logiche economiche su quelle democratiche finisce per portare a diffidare di politiche pubbliche, nazionali ed europee, che considerano come priorità i vincoli economici di bilancio rispetto alla garanzia delle autonomie"[4]. In effetti non si può negare che si tratti di

un approccio essenzialmente "economicistico", che subordina alle necessità della finanza pubblica alcune scelte di fondo che vanno in realtà a toccare direttamente la declinazione in concreto della nozione di "autonomia territoriale", e a condizionare i diritti di chi in quei territori risiedono. Con il che si rischia di svuotare dal di dentro lo stesso principio costituzionale sancito all'art. 114: se le Province sono anch'esse "enti costitutivi della Repubblica", anch'esse devono essere messe in qualche modo nelle condizioni di partecipare alla garanzia e all'attuazione dei principi democratici che ne informano l'ordinamento (a cominciare dall'uguaglianza sostanziale e dalla solidarietà politica, economica e sociale, di cui anche gli Enti territoriali sono chiamati a garantire l'effettività, poiché anch'essi rappresentativi dei cittadini che vi abitano).

Non è certo questa la sede per approfondire tale delicatissimo aspetto, che pure meriterebbe ben altro sviluppo: in che misura gli evidenti condizionamenti che la attuale disciplina della finanza regionale e locale subisce per effetto delle politiche di bilancio imposte dall'Unione europea sono di per sé produttivi di distorsioni costituzionalmente rilevanti nel funzionamento in concreto degli Enti territoriali? In che misura l'evidente progressivo calo di prestazioni che tali Enti hanno sofferto per effetto di quei condizionamenti va direttamente a toccare il loro ruolo costituzionalmente garantito, acuendo gli squilibri territoriali, favorendo di fatto una distribuzione ineguale delle risorse, privando i cittadini di rappresentanza, e così via?

2. I tratti caratteristici della riforma del 2014

Il fatto è che, al di là delle questioni strettamente legate ai precari equilibri della finanza pubblica, la riforma Delrio – che peraltro presupponeva il riordino degli Enti territoriali immaginato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi, rispetto alla quale rappresentava una sorta di normativa-ponte – non era sorretta da un disegno più ampio e non era stata preceduta, o accompagnata, da una riflessione sistematica sul ruolo che si immaginava di attribuire all'ente di area vasta. Anzi, probabilmente l'unico disegno perseguito dal governo che quella riforma propose e che la maggioranza parlamentare approvò nel 2014 era di "accompagnare" la Provincia verso la sua eutanasia, che la revisione costituzionale dell'art. 114 avrebbe definitivamente sancito. Così non è avvenuto, per le note ragioni che hanno sancito il fallimento del complessivo disegno riformatore. Ciò che è rimasto è dunque una riforma "congiunturale", che ha inciso solo su alcuni dei nodi problematici strutturali denunciati (segnatamente sull'elezione diretta degli organi assembleari). Essa ha di fatto acuito i problemi già esistenti di efficienza nella gestione dei servizi pubblici affidati all'ente, generando un cronico sottofinanziamento[5] che impedisce di fatto alle Province, oggi, di esercitare adeguatamente le funzioni ad esse assegnate[6]. Ha conseguentemente contribuito all'ulteriore aumento dello squilibrio territoriale[7], e probabilmente non ha neppure centrato l'obiettivo di generare, tenuto conto delle funzioni e delle relative unità di personale che hanno dovuto essere prese in carico da altri Enti, quei risparmi di spesa che si riprometteva.

La riforma era stata inizialmente indirizzata su due binari. Da un lato, si trasformavano le Province in enti di secondo grado, eletti dai consiglieri municipali dei Comuni situati sul territorio provinciale e di fatto dotati di compiti essenzialmente strumentali a quelli comunali (con un parallelo riaccentramento di molte funzioni in capo alle Regioni se non addirittura allo Stato). Dall'altro lato, si immaginava la riduzione del numero complessivo delle Province attraverso operazioni di accorpamento, al fine di adeguare le relative dimensioni a parametri demografici e territoriali tendenzialmente comuni e uniformi. Si

presti bene attenzione: tale tendenziale uniformità territoriale avrebbe dovuto essere garantita *su tutto il territorio nazionale* (si tornerà su questo punto). La seconda parte della riforma, come noto, di fatto non è mai stata portata a termine, e le Province – almeno quelle situate nelle Regioni a statuto ordinario – sono rimaste, sostanzialmente quelle che erano.

Invece il "riaccentramento" verso l'alto (in direzione delle Regioni e dello Stato) delle funzioni è stato perseguito con una certa determinazione. Il che è stato oggetto di molteplici critiche, da parte di chi[8] ha osservato che esso tende a rappresentare lo schema ordinario per fronteggiare la crisi (finanziaria, prima, e pandemica poi): "si reagisce alla crisi raccogliendo le forze intorno al cuore del sistema, al suo centro vitale, lasciando sguarniti i sistemi periferici"[9]. In buona sostanza, la strategia dei governi (di quello italiano ma anche della maggior parte dei governi europei che si sono trovati ad affrontare le medesime emergenze) è stato quello di riacquistare il controllo sui centri di spesa attraverso una maggior concentrazione dei poteri decisionali in capo al livello di governo superiore. È una tecnica ben nota, non particolarmente diversa, se ben si riflette, da quella che era stata sperimentata già ai tempi dell'unificazione amministrativa del neonato Regno d'Italia con lo scopo di assicurare un minimo di tenuta socioeconomica a un sistema che appariva drammaticamente fragile.

Le Province sono l'ente che più di tutti ha risentito di questo nuovo clima. Del resto, gli enti intermedi di area vasta sono sempre stati periodicamente al centro di proposte di revisione, di volta in volta incentrate sulla modifica della forma di governo, su quella delle funzioni, o sulla loro pura e semplice soppressione. Sono state le Province, tra tutti gli enti locali territoriali, ad essere messe più costantemente in discussione, sovente additate all'opinione pubblica come fonti di spreco e sacche di inefficienza amministrativa, o all'incontrario come possibile rimedio a quelle stesse inefficienze e quegli stessi sprechi[10].

3. Verso un "ritorno di fiamma"? Ma per fare cosa?

Oggi ci troviamo di fronte a una nuova fase di "entusiasmo". A dieci anni dalla riforma che le ha trasformate in enti di secondo livello, circola la proposta di un ritorno alla elezione diretta dei consigli provinciali e dei relativi presidenti. Mi pare tuttavia che la questione, posta così, sia posta male. Ci si dovrebbe piuttosto chiedere: a cosa servirebbe questo specifico "ritorno indietro"? In quale contesto? A quali condizioni?

Il quesito in realtà investe le incertezze "esistenziali" che, come è stato giustamente osservato, circondano questi enti intermedi. Si tratta di nodi che concernono almeno quattro tipi di fattori: economici, storici, sociali e giuridici[11]. La questione, come detto, non riguarda tanto la "forma organizzativa" delle Province. Riguarda in primo luogo l'utilità di avere un ente di area vasta intermedio tra la Regione e il Comune. E riguarda in secondo luogo l'individuazione delle specifiche funzioni che a tale "rinnovato" ente di area vasta andrebbero conferite.

Cominciamo dal primo aspetto. Ha senso oggi l'esistenza di un ente pubblico territoriale infraregionale e sovracomunale, quale che sia la sua forma organizzativa? L'unico argomento che è stato agitato in questi anni a favore della pura e semplice soppressione dell'ente è, come si è detto, quello del risparmio di spesa. Non è affatto chiaro, come si diceva, se tale obiettivo, anche ammesso che sia da solo in grado di sorreggere l'ipotesi, possa essere effettivamente raggiunto, dal momento che le medesime funzioni oggi affidate alle Province dovranno in ogni caso essere esercitate da un altro ente, che ne sosterrà

ovviamente i costi. Al di là di ciò, occorre peraltro chiedersi se l'argomento dei "costi" possa davvero, da solo, sorreggere e condizionare il dibattito sull'utilità dell'ente intermedio di area vasta.

Sotto il profilo storico, già nel corso del dibattito sviluppatosi durante la discussione parlamentare sulla legge Delrio qualche autore sosteneva la "sacrificabilità" della Provincia in quanto ente "fabbricato artificialmente" in tempi recenti e privo della millenaria tradizione comunale[12]. Orbene, a parte il fatto che la legge Rattazzi è del 1859, non certo dell'altro ieri, la vera questione è che, anche se si trattasse di enti "artificiali", ciò non metterebbe di per sé in discussione la loro eventuale utilità sotto il profilo funzionale. Tanto che, a lungo, proprio la loro utilità funzionale ha costituito l'argomento forte con cui si è continuato a sostenere l'opportunità della loro conservazione. Alle Province è sempre stata offerta l'attribuzione di funzioni rilevanti sia nella programmazione e nella pianificazione del territorio, sia nella gestione di funzioni amministrative in una serie di settori (difesa del suolo e ambiente, beni culturali, viabilità e trasporti, parchi e protezione della flora e della fauna, smaltimento dei rifiuti, raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali). A tali funzioni se ne sono via via, a seconda dei contesti, aggiunte altre, che potevano esserle delegate (e che spesso le sono state volentieri delegate) dalla Regione.

Sotto il profilo sociale, è vero forse che vi è stata una debole identificazione tra Provincia e collettività di riferimento[13]. Ma non è un argomento seriamente spendibile. Il fatto che la dimensione dell'area vasta non favorisca una chiara immedesimazione tra la popolazione residente e l'istituzione territoriale che la rappresenta non significa che le funzioni svolte da tale istituzione non siano rilevanti sotto il profilo della qualità complessiva dell'amministrazione (anche di quella degli enti territoriali di livello inferiore), soprattutto in termini di organizzazione comune di servizi, coordinamento, programmazione, vigilanza, e che dunque le "ricadute" di tali funzioni interessino direttamente gli amministrati, anche se costoro non lo percepiscono o non se ne rendono conto. Il problema del "riconoscimento", sotto questo profilo, è davvero privo di pregio.

Il principio di sussidiarietà verticale, si dice, trascinerebbe inesorabilmente verso il basso le funzioni. Pertanto, l'inevitabile "distanza" dell'ente intermedio dall'interesse concreto oggetto di tutela lo renderebbe di per sé meno necessario. Il che però è falso. Anzi, il principio di sussidiarietà funziona, e deve funzionare (come più volte ribadito dalla stessa giurisprudenza costituzionale a partire dalla storica sentenza Mezzanotte del 2003[14]), in senso ascendente oltre che discendente, e soprattutto va adeguatamente composto con il principio di adeguatezza e differenziazione.

A proposito di tale ultimo termine occorre chiarire che stiamo parlando del principio di differenziazione delle funzioni amministrative sulla base dell'art. 118 Cost., quello fondato sulle esigenze di unitarietà e adeguatezza dell'ente superiore. Si tratta del criterio in base al quale va assicurato l'"esercizio unitario" di funzioni complesse, che ovviamente nulla ha a che vedere con il tema della differenziazione che sta oggi impegnando il dibattito politico italiano. Naturalmente, siamo tutti consapevoli che sul dibatto parlamentare concernente la riforma di Province e Città metropolitane incombe, come una presenza invisibile e inquietante, il processo diretto alla concessione dell'autonomia differenziata ad alcune Regioni ordinarie. Ritengo però che sia opportuno distinguere rigorosamente i due piani, e ragionare del riassetto delle autonomie territoriali di livello intermedio *come se* quel diverso

dibattito non fosse in corso. L'utilità in astratto, e di conseguenza le concrete caratteristiche funzionali e strutturali, di un ente intermedio tra Regione e Comune vanno discusse indipendentemente e a prescindere dal riparto di specifiche competenze legislative e funzioni amministrative che lo Stato ritenga di negoziare con singole Regioni.

Qui il tema è essenzialmente quello dell'individuazione di funzioni di area vasta, non necessariamente identiche tra territorio e territorio, che per loro caratteristiche strutturali esigano una gestione unitaria. Tra queste funzioni può sicuramente essere ricompresa un'attività di coordinamento sovracomunale. Ma il punto vero è comprendere se esistano specifiche funzioni *operative*, che per loro caratteristiche non possano efficacemente essere attribuite né ai Comuni né ad altri enti intermedi di tipo *burocratico*, posti sotto il controllo regionale.

Esistono infatti funzioni il cui esercizio non può non essere attribuito a un ente dotato, dal punto di vista dimensionale, di una competenza corrispondente all'attività da svolgere, e solo un ente autonomo può garantire che la gestione di tutto ciò risponda a logiche di responsabilità, coerenza, imparzialità e competenza, e soprattutto sia svolta nell'interesse delle comunità residenti[15]. Un ente burocratico questo non sarà mai in grado di garantirlo.

Sotto questo profilo oggi ci troviamo in mezzo a un guado. La legge Delrio, come si diceva all'inizio, perseguiva un obiettivo limitato, che ne denunciava il carattere di "legge-ponte" in attesa di una riforma costituzionale che non sarebbe mai entrata in vigore. Oggi quel disegno andrebbe quantomeno aggiornato e integrato.

4. Quale modello rappresentativo per quale Provincia. Verso ipotesi di differenziazione?

Gli enti di area vasta sono stati trasformati in istituzioni solo indirettamente rappresentative, con l'effetto di istituire organi in grado di «stemperare i conflitti su scala locale»[16]. L'idea poteva anche essere quella di offrire un luogo di compensazione e sintesi dei contrapposti interessi territoriali espressi dai Comuni del territorio. Un'idea che si intendeva realizzare attraverso un processo di "spoliticizzazione" dell'ente, che veniva privato di un'autonoma legittimazione popolare (e dunque, in definitiva, di un'autonoma soggettività politica) ed era trasformato in una sorta di soggetto mediato di rappresentanza municipale integrata.

Si tratta di capire se tale modello "spoliticizzato" di ente di secondo grado sia in grado di sorreggere davvero, in tutti i luoghi e in tutte le occasioni, la gestione delle principali funzioni di area vasta, soprattutto quando le specifiche decisioni che le concernono siano "ad elevata politicità intrinseca". E soprattutto si tratta di capire se tale modello si addice ad essere replicato pedissequamente e senza alcuna differenza in tutte le realtà territoriali italiane.

Sappiamo che il mantenimento di un qualche collegamento (almeno residuo) tra l'ente Provincia e le comunità di riferimento attraverso i consiglieri comunali e i sindaci è ritenuto costituzionalmente necessario dalla Corte costituzionale. Nella sentenza n. 50 del 2015, il giudice delle leggi ha affermato che le Province sono tuttora, nonostante l'abolizione dell'elezione diretta dei loro organi, soggetti rappresentativi delle comunità territoriali ad esse sottese, e rispettano gli "standards" minimi richiesti sul punto dalla Carta europea dell'autonomia locale. Ciò però non significa affatto che *quegli* organi, così composti, siano

davvero in grado di rappresentare adeguatamente l'interesse del territorio di riferimento (della "area vasta"), indipendentemente e talora anche "contro" l'interesse delle specifiche comunità municipali oggi indirettamente rappresentate attraverso i singoli sindaci che siedono nel consiglio provinciale.

È bene ricordare, a tale proposito, che la stessa Corte costituzionale, nel 2021, pur senza giungere a dichiarare l'incostituzionalità del meccanismo dell'elezione indiretta, ne sollecitava esplicitamente la revisione in sede parlamentare, stigmatizzando la sostanziale incoerenza di questo meccanismo rispetto al principio della responsabilità politica degli eletti verso gli elettori e al potere di controllo di questi ultimi[17]. Insomma, sette anni dopo l'approvazione della legge Delrio, respinto dal referendum istituzionale del 2016 il complessivo disegno riformatore che quella riforma avrebbe dovuto puntellare, la Corte sollecitava il Parlamento a reintrodurre meccanismi di elezione diretta per Città metropolitane e Province. Contestualmente – è questo, mi pare, il dato più significativo di quella decisione – lo invitava a diversificare ruolo e funzioni di Province e Città metropolitane a seconda delle specifiche esigenze dei singoli territori, con l'implicita avvertenza che il tradizionale modello di enti "omogenei" e funzionalmente indifferenziati che da sempre caratterizza il decentramento amministrativo in Italia, era da ritenere superato, e in ogni caso non più costituzionalmente obbligatorio.

Se quindi viene stigmatizzato il "deficit democratico" che caratterizza la formazione degli organi di governo della Provincia, non è la forma di governo in quanto tale a costituire il principale fattore di indebolimento dell'ente, bensì la sua funzionalità rispetto all'esercizio delle funzioni di area vasta che le sono assegnate. Se ad esempio si tratta di individuare il luogo ove situare un nuovo impianto di smaltimento di rifiuti solidi urbani, un ente "di secondo grado" tenderà a trovare la soluzione che fa prevalere l'interesse dei Comuni i cui rappresentanti hanno la maggioranza politica dell'ente, impedendo così la realizzazione dell'impianto all'interno del proprio territorio, anche se la collocazione più razionale fosse proprio in quell'area.

È difficile, in altre parole, immaginare che una Provincia non immediatamente rappresentativa dei cittadini che la abitano possa esercitare funzioni che impattano seriamente sugli interessi dei singoli Comuni che la compongono, restando capace di interpretare l'interesse generale del territorio che essa ricomprende, anche a prescindere dagli interessi particolari dei Comuni più forti, quelli che esprimono la maggioranza del consiglio provinciale e ne determinano quindi l'indirizzo politico. Le Province, come è stato giustamente sottolineato, "continuano ad esercitare funzioni fondamentali (per non dire di quelle facoltative, attribuite dai legislatori regionali e statale) che hanno chiaramente natura politica, e come tali richiedono l'imputazione ad enti politicamente responsabili, diversi dai Comuni: si pensi alle competenze provinciali in tema di pianificazione, viabilità, trasporti pubblici, ambiente"[18].

Ciò che piuttosto andrebbe più seriamente indagato è la oggettiva difficoltà politica a praticare una vera differenziazione in base alle esigenze e alle specificità dei diversi territori e alle capacità dimensionali dei singoli enti. Come è stato acutamente osservato, "nel corso dei decenni passati non è stato possibile resistere alla tentazione della proliferazione e ahimè della frammentazione delle Province", tanto che "ogni centro di medie dimensioni ha voluto la sua Provincia, creando istituzioni scarsamente efficaci, a causa delle ridotte dimensioni territoriali, e inefficienti e molto costose a causa della moltiplicazione degli

apparati”[19]. Inoltre, anche con riferimento alle funzioni che le Province esercitano su delega delle Regioni, si è assistito sì a una forte differenziazione da Regione a Regione, ma una differenziazione derivante dalla diversa impostazione politica delle singole giunte regionali, non certo da una seria e compiuta analisi delle caratteristiche geografiche e socioeconomiche dei diversi territori provinciali. Alcune Regioni, negli anni successivi alla riforma Delrio, hanno riaccentrato la maggior parte delle funzioni che precedentemente erano state delegate, nella prospettiva dell'inevitabile destino che per tali enti era stato preconizzato. Altre, invece, hanno mantenuto in capo alle Province la maggior parte delle funzioni, e ne hanno anche largamente sostenuto la spesa. Altre ancora hanno adottato atteggiamenti variamente intermedi, che hanno in ogni caso finito per lasciare le loro Province in una situazione di gravissima difficoltà finanziaria.

5. Abbandonare l'ossessione dell'uniformità

Le più recenti proposte di reintroduzione dell'elezione diretta, avanzate dall'attuale maggioranza di governo (e in particolare dalla Lega), continuano a muoversi nella logica dell'uniformità. In pratica, si propone di tornare, per tutti gli enti di area vasta, allo *status quo* precedente alla riforma, ripristinando i consigli provinciali elettivi ma mantenendo per il resto inalterata la distribuzione delle funzioni fondamentali, uguale in tutta Italia, e senza affrontare in alcun modo il tema della differenziazione funzionale. In altre parole, nell'alternativa tra differenziare i singoli enti sulla base delle esigenze territoriali, ovvero omologarli sulla base di un "figurino" uguale per tutti, si continua a puntare sulla seconda opzione. Poca e comunque scarsissima attenzione, in particolare, è rivolta alle funzioni. L'attenzione è tutta rivolta al sistema elettorale[20].

Ritengo, invece, che proprio dalla differenziazione delle funzioni a seconda dei singoli ambiti territoriali occorrerebbe partire. Sarebbe anzi opportuno ragionare sull'opportunità di differenziare la stessa presenza di enti intermedi di area vasta a seconda delle specifiche realtà territoriali di riferimento. Una seria riforma del livello di governo intermedio non può riguardare solo la forma di governo, ma deve necessariamente investire in primo luogo il profilo dell'articolazione e della distribuzione delle singole funzioni, a partire dall'osservazione dei bisogni e della realtà dimensionale dei territori entro cui esse dovrebbero calarsi.

Si possono immaginare, in proposito, soluzioni istituzionalmente differenziate, a seconda degli ambiti geografici. In Italia vi sono Regioni grandi, medie e piccole, tra loro assai diverse per territorio, per distribuzione e numerosità della popolazione, per numero di Comuni, per *tipo* di Comuni (dalle grandi metropoli, alle città medio-piccole, fino ai micro-borghi). In tale variegato contesto, lo stesso concetto di "area vasta" non è di semplice definizione. E a seconda di come viene declinato può variare l'idea che si ha delle funzioni che l'ente di area vasta deve esercitare.

Oggi l'intero territorio nazionale è diviso in Province (o in Città metropolitane, corrispondenti alle ex Province delle metropoli) tutte uguali quanto a forma organizzativa e sostanzialmente equivalenti quanto a funzioni esercitate, indipendentemente dal numero di Comuni presenti sul loro territorio (che variano dai 316 Comuni della Città metropolitana di Torino ai 27 della Provincia di Rimini). Tale sistema mostra la sua evidente inadeguatezza nel momento in cui, dalla gestione dell'attività amministrativa ordinaria, si voglia passare a un'effettiva razionale gestione delle esigenze dell'area vasta. Esigenze che sono evidentemente diverse a seconda delle aree geografiche, della densità, dello sviluppo

socioeconomico ecc. Esigenze che l'attuale configurazione della Provincia come associazione di Comuni non è in grado di soddisfare, per le ragioni sopra ampiamente illustrate.

Chi suggerisce la pura e semplice abolizione dell'ente intermedio propone sostanzialmente di affidare la gestione delle funzioni di area vasta a singoli enti strumentali monofunzionali. Lo si è ampiamente sperimentato in passato, a partire dall'esperienza delle aziende sanitarie locali (che nel 1978 erano nate proprio come associazioni intercomunali, le unità sanitarie e sociosanitare locali). Secondo molti studiosi di economia pubblica, peraltro, il modello dell'ente monofunzionale, dedicato alla gestione di ciascuna singola funzione di area vasta, sarebbe meno efficiente sul piano economico-finanziario rispetto a quello dell'ente di area vasta polifunzionale. In ogni caso, è evidente che un ente strumentale a struttura burocratica, dedicato all'esercizio di una singola funzione e privo di autonoma capacità di indirizzo politico, non sarà mai in grado di effettuare scelte strategiche e di innescare sinergie positive che soltanto la gestione integrata dei diversi servizi può garantire.

Vi è forse una terza strada. Recuperare il modello dell'ente territoriale elettivo multifunzionale di area vasta, ma resistendo alla tentazione di mantenere inalterato quel tessuto frammentato e sordo alle differenze territoriali che ha portato in passato all'assurda proliferazione delle Province, in una gara alla frammentazione territoriale che è arrivata all'istituzione di 115 enti tutti uguali.

Ciò presuppone che si abbia il coraggio di mantenere l'ente Provincia soltanto in taluni territori, e di sopprimerlo invece in altri. Di mantenerlo là dove il contesto regionale lo rende indispensabile, dove vi siano altri hub con cui creare sinergie (dalle grandi università, alle fondazioni, ai network industriali), dove quindi all'ente di area vasta possano essere affidate utili funzioni programmatorie e di elaborazione di piani strategici su grandi questioni che coinvolgono ambiti territoriali omogenei, dalle infrastrutture ai trasporti, dai servizi a rete al trasferimento tecnologico, dalla tutela ambientale alla promozione culturale[21]. Non qualsiasi territorio può garantire tali capacità, che dipendono dalla sua struttura dimensionale, socioeconomica e demografica. Inoltre, vi sono Regioni di minori dimensioni, dotate di per sé di una sufficiente omogeneità territoriale per poter garantire da sole tali prestazioni. In tali realtà l'ente Provincia potrebbe essere serenamente soppresso, e le sue funzioni allocate direttamente in capo alla Regione. Vi sono Regioni più vaste, che invece necessitano dell'intervento di enti di livello inferiore capaci di esercitare con maggiore incisività tali funzioni programmatorie. Enti che però andrebbero completamente ridisegnati, per soddisfare le esigenze oggettive al cui soddisfacimento l'ente di area vasta appare vocato.

Tali esigenze investono primariamente la funzione programmatoria[22]. Per la mera gestione dei servizi territoriali è più che sufficiente l'ente monofunzionale. Laddove occorra un'attività sussidiaria alle istituzioni comunali potrebbe probabilmente essere idoneo il modello attuale della associazione intercomunale. Ma il ruolo che necessariamente presuppone l'esistenza di un ente di area vasta autonomamente legittimato è la funzione di programmazione territoriale. Tuttavia, in assenza di una massa critica dimensionale sufficiente, in termini di territorio, di popolazione, di numero di Comuni, ecc., è bene che anche tale funzione sia direttamente affidata alla Regione di riferimento. Laddove si giustifica la presenza dell'ente programmatorio di area vasta, a tale ente è peraltro

opportuno, se non doveroso, riconoscere elettività diretta.

Per dirla altrimenti, andrebbe implementato un sistema differenziato. All'interno di grandi Regioni è sensato che si sviluppino diversi e articolati enti di area vasta, disegnati secondo criteri di omogeneità territoriale e di sufficienza dimensionale, dotati di diretta legittimazione popolare attraverso istituzioni rappresentative di primo grado. Nelle Regioni più piccole la presenza di ulteriori articolazioni istituzionali appare invece inutile, e le funzioni di programmazione ben possono essere direttamente affidate alle Regioni stesse. Le piccole Province attualmente esistenti, o comunque gli enti che non soddisfino le indispensabili caratteristiche dimensionali sopra individuate, andrebbero invece soppressi, o tutt'al più mantenuti nell'attuale forma delle istituzioni intercomunali di coordinamento. Anche rispetto a tali territori le funzioni programmatorie potrebbero essere efficacemente esercitate dalle Regioni.

6. Un possibile scenario alternativo

Ciò che va superato, dunque, è l'attuale logica unidimensionale, in forza della quale tutto il territorio nazionale è diviso in Province (o Città metropolitane) organizzate secondo il medesimo, uniforme, modello. Al contrario, si possono immaginare almeno tre modelli diversi: territori che, all'interno di Regioni di grandi dimensioni, afferiscono a un ente di area vasta dotato di poteri di programmazione territoriale, governato da istituzioni direttamente rappresentative della popolazione residente; territori che, anche all'interno di Regioni medio-grandi, non avendo la struttura dimensionale che giustifichi l'esercizio di funzioni di programmazione, afferiscono a un ente intermedio dotato di soli compiti di sussidiarietà intercomunale, strutturato secondo l'attuale modello della associazione intercomunale, in un contesto in cui è la Regione a svolgere direttamente le funzioni programmatorie; territori che, per la sola gestione dei servizi intercomunali si affidano ad enti monofunzionali, nel contesto di Regioni piccole che svolgono direttamente sia le funzioni programmatorie sia quelle di sussidiarietà intercomunale.

Resta da chiedersi dove si collocherebbero, in tale sistema differenziato, le Città metropolitane. Mi pare che proprio la presenza di una "metropoli" al centro giustifichi ampiamente l'adozione del modello ad elettività diretta. Solo una Città metropolitana fortemente legittimata dal voto popolare potrà efficacemente gestire i delicati rapporti tra la città centrale e i Comuni della "cintura". Da questo punto di vista, come è stato efficacemente osservato[23], la lunga e proficua esperienza della vecchia Provincia di Torino potrebbe offrire qualche utile insegnamento. Essa rappresentava un'utilissima "controspinta", anche in termini programmatori, rispetto alle pretese esigenze del Comune capoluogo. La grande infrastrutturazione di cui la città di Torino ha potuto beneficiare nel tempo (penso, per fare un esempio a me molto caro anche per motivi famigliari, alla progettazione e messa in cantiere delle grandi reti autostradali negli anni '50 e '60) è stata resa possibile – anche "contro" talune posizioni eccessivamente Torino-centriche – grazie alla capacità di "vista lunga" che l'ente Provincia, in quegli anni, seppe manifestare. Ritornare, ma nelle sole realtà territoriali che lo giustificano davvero, a quel modello, potrebbe essere molto interessante e utile.

1. Professore ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Il contributo costituisce la versione rielaborata della relazione al Seminario di studi nel decennale della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Province e comuni: attualità e prospettive in Europa meridionale", tenutosi il 23 novembre 2024 ad Alessandria nell'ambito della "Settimana delle

Autonomie locali. Fare di più o fare meglio? Ciclo di lezioni per amministratori, dirigenti e funzionari degli Enti locali della Provincia di Alessandria", a cura di R. Balduzzi.↑

2. Cfr. in particolare la sent. n. 220/2013. ↑
3. Cfr. sul punto da ultimo C. Tubertini (2025), *La Provincia in cerca d'identità: trasformazioni e tornanti di un ente controverso*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2 ss. ↑
4. G. Gardini (2017), *L'eterna transizione della Provincia: breve storia di un ente incompiuto*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2024; Cfr. altresì L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini, *Le autonomie: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli. ↑
5. Di vera e propria «spoliazione delle risorse delle Province» allo scopo di costringere di fatto le stesse leggi regionali di riordino a «trasferire il più possibile ad altri livelli di governo le funzioni amministrative provinciali» parla C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 3. ↑
6. Osservazioni fortemente critiche su tale deriva, con l'esposizione di dati assai preoccupanti sul cronico sottofinanziamento di cui soffrono oggi gli enti intermedi di area vasta, sono sviluppate da G. Palombelli (2024), *Dalla legge 56/14 alle nuove Province*, in *Mondoperaio*, 2024, n. 10, spec. 18 ss. ↑
7. La stessa Corte dei Conti, come sottolinea G. Palombelli, *Dalle legge 56/14*, cit., 19, «sulla base delle evidenze dei dati di bilancio, ha evidenziato in più occasioni il contesto di incertezza che si è venuto a creare dal 2014, rilevando che il ridimensionamento del ruolo delle Province ha condotto a una distribuzione disomogenea delle funzioni diverse da quelle fondamentali e si è accompagnato a significativi tagli delle risorse, che si sono ripercossi negativamente sull'erogazione dei servizi ai cittadini» ↑
8. Cfr. sul punto M. De Donno (2023), *La nuova Provincia*, in Astrid Rassegna, n. 5, il quale osserva criticamente come, dopo la riforma, «gli enti locali hanno vissuto un depauperamento finanziario e amministrativo anche conseguente ad un doppio processo di centralizzazione (a direzione statale e regionale), palesemente contrario agli stessi principi costituzionali di sussidiarietà e prossimità». ↑
9. C. Gardini, *L'eterna transizione*, cit., ↑
10. Cfr. sul punto, S. Civitarese, (2011) La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione, in Istituzioni del federalismo, p. 467 e ss. ↑
11. C. Gardini, *L'eterna transizione*, cit. ↑
12. P. Costa (2014), Storia e storicità della Provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma, in Amministrazione in cammino, 2014. ↑
13. S. Civitarese, La garanzia costituzionale della Provincia in Italia, cit., 491. Cfr. C. Gardini, L'eterna transizione, cit. ↑
14. Cfr. Corte cost., n. 303/2003. ↑
15. F. Merloni, Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V, in Istituzioni del federalismo, n. 2/2014, 220. ↑
16. Cfr. C. Gardini, *L'eterna transizione*, cit. ↑
17. Cfr. Corte cost. n. 240 del 2021, su cui vedi i commenti di S. Mangiameli, La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio, in Giur. Cost., 2021, 2667 ss.; A. Poggi, La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio, in Federalismi, n. 29/2021; M. Cecchetti, Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro, ibid.; M. De Donno, La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?, ibid.; G. Boggero, Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale, ibid. ↑
18. C. Gardini, *L'eterna transizione*, cit. ↑
19. M. Rey, La Provincia rivisitata, in Il Piemonte delle autonomie, n. 1/2023. ↑
20. Cfr. C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 6 ss. ↑
21. M. Rey, *La Provincia*, cit. ↑
22. Del resto, come ricorda G. Palombelli, *Dalla legge 56/14*, cit., 20, è proprio la funzione programmatoria quella che più ne qualifica l'agire "politico", anche nei confronti dei Comuni che ne sono ricompresi, se è vero che addirittura «i finanziamenti del PNRR hanno esaltato il ruolo delle Province come istituzioni che progettano e realizzano investimenti a livello locale, non solo per se stesse, ma anche per i Comuni del loro territorio». ↑
23. M. Rey, *La Provincia*, cit. ↑