

Il ruolo delle province nel sistema delle autonomie locali*

di Gian Candido De Martin

31 maggio 2018

SOMMARIO: 1. La vicenda delle province emblematica di riforme erratiche e contraddittorie – 2. La persistente ragion d'essere delle province nel sistema delle autonomie locali – 3. Le ambiguità irrisolte e le scorciatoie che complicano e non semplificano – 4. Riforme incompatibili con i vincoli di sistema: il caso limite del Friuli Venezia-Giulia – 5. Come uscire dalla palude e ricostruire un assetto istituzionale coerente con il quadro costituzionale ed europeo

1. La vicenda delle province emblematica di riforme erratiche e contraddittorie

Parlare oggi delle province significa fare i conti con una vicenda che è per molti versi emblematica di un approccio irrazionale e fuorviante alle riforme istituzionali, assai poco in sintonia con i principi autonomistici sanciti in Costituzione, anzi frutto di rigurgiti evidenti di neocentralismi, tuttora persistenti nonostante la bocciatura referendaria della riforma costituzionale Renzi, che mirava con tutta evidenza ad un forte ridimensionamento a vario titolo delle autonomie territoriali (De Martin, Gorlani, 2015).

In effetti le province sono state, soprattutto a partire dal 2011, oggetto – se non bersaglio principale – di una serie di interventi legislativi di svuotamento della loro ragion d'essere nel sistema istituzionale, in gran parte disposti con decreti legge legati alle misure contro la crisi economica post 2008-2009: interventi per lo più adottati non in base ad un progetto organico di revisione degli ordinamenti locali, ma sull'onda di spesso demagogiche campagne di malintesa semplificazione istituzionale e risparmio di risorse, volti a mettere in discussione talora la dimensione delle istituzioni provinciali, talora il loro ruolo o le funzioni, talora la loro stessa esistenza come soggetti autonomi oppure, in talune prospettive, la loro trasformazione in enti dipendenti dalle regioni. Questo percorso ondivago è sfociato poi nella legge n. 56 del 2014, che ha declassato questi enti in una sorta di agenzia dei comuni, con una serie di complicazioni e varianti nella riallocazione di gran parte delle funzioni provinciali e delle strutture organizzative connesse. Di qui disorientamenti e tensioni, anche nei rapporti con le regioni, spesso tentate da un ulteriore accentramento di funzioni degli enti intermedi. In sintesi, province svuotate di funzioni e finanziamenti, decapitate degli organi rappresentativi della comunità provinciale, spesso ridotte al collasso per il taglio delle risorse operative, con amministratori (a titolo gratuito) e dipendenti sempre più demotivati, con quindi una strisciante destabilizzazione del sistema locale e una

* Testo della relazione tenuta in occasione del convegno "Norme e Principi del Sistema degli Enti Territoriali: Oggi" del 16 giugno 2017, Università degli Studi di Milano.

disarticolazione del livello provinciale che ne sta compromettendo il tessuto istituzionale e amministrativo a base democratica espressamente riconosciuto dalla Costituzione.

Si può aggiungere che, in parallelo, è altresì particolarmente preoccupante la condizione delle città metropolitane, previste dalla legge 56 in sostituzione delle province in una pluralità eterogenea di aree a forte conurbazione, per il fatto che la loro identità istituzionale, i rapporti tra gli organi e l'assetto organizzativo e funzionale appaiono assai deboli e densi di incognite sulla possibilità di dar vita ad un effettivo sistema di governo in grado di gestire decisioni, interventi e servizi in queste realtà territoriali differenziate, in cui convivono funzioni di base e di area vasta (Vandelli-Gardini-Tubertini, 2017).

A fronte di un quadro così problematico, ci si deve anzitutto chiedere le ragioni di questa deriva che mette in discussione a vario titolo soprattutto le istituzioni di area vasta, con una sorta di commedia degli inganni, che non sembra essersi interrotta neppure con la bocciatura della riforma costituzionale in cui si prevedeva addirittura la soppressione delle province dall'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica. In effetti, pur tenendo conto che si è attraversato un periodo fortemente condizionato da problemi straordinari di finanza pubblica, non è affatto agevole comprendere perché si è perso di vista il senso profondo della provincia come autonoma istituzione politica e territoriale, distinta da comune e regione, titolare di un proprio specifico ruolo di governo delle funzioni amministrative della cd. area vasta, caratterizzata da un nesso stretto tra una città capoluogo e il territorio circostante e gravitante (se si vuole, la città territoriale secondo la qualifica ora attribuita alla provincia della post modernità: Carrozza, 2018): funzioni che di per sé non dovrebbero essere affidate ad una gestione associata dei comuni, né accentrate a livello delle regioni, con una ulteriore distorsione del ruolo di queste istituzioni che dovrebbero avere essenzialmente un ruolo legislativo e programmatico, più che di amministrazione attiva.

Senza qui poter approfondire adeguatamente, si deve però almeno accennare a due ragioni evidenti che hanno alimentato, e per molti versi continuano ad alimentare, questa deriva. In primo luogo è innegabile che abbia pesato alquanto, in questi interventi antiprovinciali, il peso della crisi economica, che ha indotto a cercare risposte, spesso superficiali, per ridurre i costi degli apparati pubblici, dando anche spazio ad una rinvigorita visione gerarchica e statocentrica, costellata di decisioni sulle istituzioni e sugli ordinamenti territoriali sostanzialmente disattenti della fisionomia e dell'equilibrio pluralistico del sistema prefigurato nell'art. 5 e sancito nell'elenco di istituzioni costitutive della Repubblica dell'art. 114 della Costituzione, rispetto al quale appare a maggior ragione paradossale l'ipotesi di soppressione delle province. In tal senso è appena il caso di ricordare, tra l'altro, che ha avuto un peso determinante nella vicenda delle province anche – se non anzitutto – quanto prefigurato in una “lettera” dell'agosto 2011 dalla BCE (Banca Centrale Europea), nella quale si indicava espressamente – per superare le difficoltà economiche – la necessità di abolizione di questo livello istituzionale, da perseguire nel quadro di un ridimensionamento complessivo delle autonomie, che avrebbe dovuto tradursi anche in una riforma della stessa Costituzione. Senza dir oltre su questa singolare “fonte” atipica di riforme istituzionali, emerge comunque con tutta evidente una impostazione legata preminentemente all'esigenza di equilibrio dei conti pubblici, con una visione tecnocratica del tutto disgiunta dalla necessità di legittimazione democratica dei poteri pubblici in una Repubblica plurale.

Ciò, d'altra parte, è frutto evidente di una carente cultura dell'autonomia, come autogoverno democratico e responsabile delle collettività territoriali di diverso livello, fondato in modo inequivoco sui principi fondamentali degli artt. 1 e 5 della Costituzione, poi ripresi e sviluppati nel 2001 dalla novella costituzionale del Titolo V. In effetti, proprio la disattenzione per questi fondamenti costituzionali ha generato una legislazione incoerente con l'esigenza di *favor* per autonomie responsabili e per una sussidiarietà benintesa. Di qui la distanza assai marcata tra i principi costituzionali vigenti e la realtà effettiva, sia nella legislazione statale che regionale, con una carenza di norme quadro e dei livelli essenziali delle prestazioni come scelte di sistema indispensabili per realizzare effettivamente un assetto di autonomie responsabili in un contesto di garanzia dell'eguaglianza, ma non dell'uniformità (Manganaro, 2017). Al di là anche della vicenda delle province, rimaste sostanzialmente a mezz'aria, in un regime ibrido e ambiguo – precariamente peraltro legittimato da una inopinata pronuncia “politica” della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50/2015 adottata in attesa della definitiva approvazione della riforma che avrebbe soppresso le province dalla Costituzione (De Martin e Di Folco, 2015; Bertolissi e Bergonzini, 2017) -, appare evidente la distanza della realtà in atto dalle prospettive di un sistema autonomistico coerente, che è incompatibile con processi di gerarchizzazione del potere territoriale o di sua involuzione tecnocratica, senza adeguati spazi di responsabilità e di legittimazione popolare (Onida; Cortese, 2017).

2. La persistente ragion d'essere delle province nel sistema delle autonomie locali

A fronte di questa involuzione complessiva del sistema autonomistico, resta comunque l'interrogativo sulla ragion d'essere oggi delle province nel sistema delle autonomie territoriali: perché queste istituzioni di area vasta siano da ritenere necessarie nell'assetto della Repubblica policentrica, in cui dovrebbero coesistere e integrarsi - senza gerarchie, ma con ruoli e funzioni distinti - varie istituzioni politiche territoriali di diverso livello, quelle elencate nell'art. 114 Cost. Una risposta positiva a questo interrogativo appare per molti versi obbligata, a voler tenere conto dei fattori essenziali che giustificano l'esistenza di una istituzione politico-territoriale autonoma nell'ambito dell'unità del sistema, da almeno tre punti di vista.

In primo luogo perché le province sono – o dovrebbero essere - espressione di effettive comunità territoriali riconosciute dalla Costituzione come elementi che concorrono a fondare democraticamente la Repubblica. In sostanza, si è consolidata storicamente una unità territoriale dei cittadini che convivono in una dimensione territoriale costituita da un ambito territoriale cd. di area vasta, costituito da una pluralità di comuni contigui, con un proprio capoluogo, tutti legati da alcuni interessi comuni per il fatto stesso della convivenza territoriale. Questa realtà, originariamente contrassegnata – in una visione statocentrica – soprattutto da una pluralità di articolazioni periferiche statuali di identica circoscrizione territoriale (a partire dalle prefetture), si è progressivamente affrancata da questa commistione (Crosetti, 2009) ed è diventata il punto di riferimento istituzionale – in una visione policentrica - di una collettività di residenti nel territorio che si identificano in quell'appartenenza comunitaria. In tal senso la provincia, così come il comune e la regione (oltre ovviamente allo Stato) è una istituzione con identità autonoma e capacità rappresentativa di coloro che ne fanno parte ai fini del governo delle questioni di

comune interesse. Questa origine storica delle istituzioni provinciali non è quindi di per sé il risultato di una zonizzazione disposta a tavolino ma frutto – a parte talune forzature localistiche che hanno poi portato alla proliferazione di nuove province - di un processo di progressivo consolidamento unitario di una comunità territoriale sovracomunale (appunto di area vasta), di per sé non necessariamente coincidente con eventuali riassetti dell'amministrazione periferica statale attualmente legata alle circoscrizioni provinciali.

Ciò premesso, va poi sottolineato che queste istituzioni di area vasta non rappresentano un *unicum* italiano, ma una realtà presente in larghissima misura in gran parte delle istituzioni statuali europee, non a caso garantite espressamente nella Carta europea dell'autonomia locale, sancita dal Consiglio d'Europa nel 1985, che le riconosce come istituzioni necessarie dotate di organi rappresentativi a suffragio diretto e universale, in grado di assicurare una visione unitaria ed autonoma degli interessi della comunità. Quindi enti autonomi territoriali, non mere associazioni di comuni con organi di secondo grado, preposte a mediare – e non a governare – le istanze territoriali sottese.

In terzo luogo, va poi sottolineato il nesso stretto tra queste istituzioni politiche locali e le funzioni di area vasta, che ad esse devono essere necessariamente attribuite, e non a comuni o regioni. Queste funzioni sono evidentemente diverse da quelle di base o di prossimità spettanti ai comuni e delineano un *corpus* di compiti assai numerosi e rilevanti, solo in parte minoritaria ora elencati – sia pure qualificati come fondamentali – dal comma 85 della legge 56/2014. In realtà andrebbe considerata una gamma assai più ampia di compiti di governo territoriale e di servizi, come si può desumere dall'elenco di funzioni provinciali indicate dalla legge 142/90 e, ancor più, da quanto prefigurato in sede di attuazione dell'art. 118 Cost. sia dagli schemi di decreti legislativi ex legge 131/2003 che dal ddl n. 3118 della XVI legislatura, allorché si intendeva concretare e implementare il disegno della riforma costituzionale del 2001 (per un quadro delle assai numerose funzioni di area vasta, talora frutto anche della legislazione regionale, v. il volume curato da Mangiameli, 2012).

Questa allocazione di funzioni e servizi di area vasta in capo alla provincia appare, d'altra parte, decisiva per spostare realmente il baricentro del sistema amministrativo verso i cittadini, in coerenza con il senso dei principi autonomistici e di sussidiarietà sanciti in Costituzione, come chiarito e sottolineato da quei giuspubblicisti che li hanno maggiormente ispirati o interpretati (basti qui menzionare tra i costituenti Costantino Mortati e, tra i commentatori, Esposito, 1954; Benvenuti, 1960; Pastori, 1962; Berti, 1969). In sostanza, se si vuol tenere conto effettivamente del principio di sussidiarietà (unitamente a quelli di adeguatezza e differenziazione), la centralità dell'amministrazione locale e il ruolo delle autonomie comunali e provinciali è – o dovrebbe essere - ineludibile anche per realizzare una effettiva riforma dello Stato e una riqualificazione del ruolo proprio delle regioni. La prospettiva di autonomie forti e responsabili, che siano partner della repubblica e non periferia o terminali esecutivi, è imprescindibile per garantire coesione territoriale e tenuta democratica e unitaria del sistema (De Martin, 1984; Pastori, 2017; Staiano, 2017).

In tal senso quindi la provincia va considerata – nelle aree non metropolitane - regista necessaria dello sviluppo locale e dei servizi a rete, ente strategico per definire e realizzare politiche locali riguardanti lo sviluppo socio economico, l'assetto territoriale e le infrastrutture nonché il raccordo tra formazione professionale e lavoro. Si può aggiungere che questa prospettiva può essere altresì assai utile in due direzioni,

da un lato quella di unificare e razionalizzare a livello provinciale una serie di funzioni tecniche locali per lo più gestite dai comuni (appalti, contratti, selezione personale), dall'altro quella di semplificare effettivamente il quadro degli organismi strumentali in vario modo operanti a livello locale o subregionale, che sono per lo più preposti a funzioni e servizi di area vasta.

3. Le ambiguità irrisolte e le scorciatoie che complicano e non semplificano

A fronte della ineludibile ragion d'essere delle province come soggetto politico territoriale autonomo, appaiono a maggior ragione ingiustificate le irrisolte ambiguità e le scorciatoie imboccate nella ricordata legislazione della crisi fino alla legge 56, le quali finiscono per complicare – e non certo semplificare – l'assetto delle organizzazioni pubbliche sul territorio, senza prospettive utili per la cura (distinta, ma al tempo stesso integrata o coordinata) degli interessi delle comunità locali di diverso livello. Senza qui riprendere in modo organico una riflessione sui vari limiti di questi interventi di riforma spesso improvvisati o superficiali, comunque opinabili, se non sbagliati (De Martin, 2014), si possono sintetizzare almeno tre punti fonti di equivoci, disorientamenti e distorsioni che attualmente condizionano il sistema locale e in particolare la posizione e il ruolo delle province.

In primo luogo va sottolineato il centralismo persistente e la deriva amministrativistica delle regioni, anche (se non ancor più) di quelle ad autonomia speciale, che hanno evitato per lo più di attuare il decentramento di funzioni agli enti locali previsto già dal decreto 616/77, poi dalla legge generale sulle autonomie locali 142/90 e dal decreto legislativo 112/98 (attuativo della cd. riforma Bassanini), per non dire ovviamente della totale inerzia nell'attuare quanto previsto sul riassetto complessivo delle funzioni amministrative dal nuovo art. 118 Cost., frutto della novella del titolo V del 2001. D'altra parte, fin dalle origini dell'esperienza regionale si sono avuti vari tentativi di messa in discussione delle province, alla ricerca di surrogati nuovi enti intermedi di matrice regionale (v. comprensori). Questo rischio di provincializzazione delle regioni si è ora ovviamente accentuato in base alla legge 56/14, che consente espressamente il richiamo a livello regionale di funzioni provinciali (già in effetti disposto in alcune regioni), così come lo spostamento di personale e risorse organizzative dalle province alle regioni, con la conseguenza di autonomie provinciali in molti casi sostanzialmente del tutto finte, tenuto conto oltretutto della drastica riduzione di risorse finanziarie da parte dello Stato, anche dopo la bocciatura della riforma costituzionale.

Vi è poi un secondo aspetto da sottolineare, quello della malintesa semplificazione istituzionale conseguente alla legislazione della crisi, al quale si possono ricondurre anche le già ricordate singolari istanze provenienti da organismi tecnici europei come la BCE (probabilmente ispirata da suggeritori italiani), legate ad un'idea della provincia come ente in larga misura inutile, comunque da rimappare radicalmente oppure da regionalizzare, a parte la soluzione poi adottata dalla legge 56, basata sulla sua sostanziale trasformazione in ente al servizio dei comuni. Con la conseguenza comunque di una grande persistente confusione nella allocazione delle funzioni di area vasta, che attualmente talora permangono in capo alle province (con soluzioni peraltro diverse da regione a regione), ma che potrebbero essere anche riallocate alle regioni o, all'opposto, ai comuni. A quest'ultimo proposto va considerato

anche il fatto che nella legge 56 si sono previste forme associative tra i comuni – le unioni di comuni, talora obbligatorie – senza limiti massimi di dimensione, e quindi suscettibili di essere realizzate a dimensioni assai ampie, di fatto potenzialmente concorrenti con l'area vasta provinciale. Come è evidente, sono tutte prospettive che ingenerano una situazione di precarietà sul senso e il ruolo attuale delle istituzioni provinciali, al di là di ogni considerazione sulle criticità derivanti dalla riduzione dei finanziamenti statali, che possono mettere a rischio non solo l'esercizio delle limitate funzioni ad esse riconosciute dalla legge 56, ma la loro stessa sopravvivenza.

Va infine evidenziata anche la persistente distorsione legata alla conversione delle province in agenzie dei comuni, con organi di derivazione comunale, che di fatto trasforma le province in strumenti di mediazione tra i sindaci, svuotando il senso e il ruolo di organi di governo rappresentativi degli interessi di area vasta, capaci di adottare decisioni sull'assetto e sulla programmazione dello sviluppo dell'intero territorio provinciale, così come sui molti e rilevanti compiti sovracomunali e servizi di rete, come sono con tutta evidenza quelli elencati negli articoli 19 e 20 del Tuel n. 267/2000 (che hanno aggiornato e rese visibili – sulla scia della l. 142/90 e nel d.lgv. 96/99 – le molteplici attribuzioni provinciali già per certi versi previste nei precedenti Tuel: almeno 22 nel risalente t. u. n. 148 del 1915, poi accresciute ad una trentina - per <spese obbligatorie>, salvo eventuali <spese facoltative> autoassunte - nel t. u. n. 383 del 1934, restato formalmente vigente fino al 2000). Il che non impedisce, ovviamente, di aggiungere alle funzioni di area vasta proprie delle province anche funzioni di assistenza tecnico-amministrativa e di supporto degli enti locali, in una prospettiva effettiva di razionalizzazione e semplificazione, nonché di maggiore efficienza dei comuni.

4. Riforme incompatibili con i vincoli di sistema: il caso limite del Friuli Venezia-Giulia

Tra le ambiguità ed i disorientamenti che hanno caratterizzato la vicenda delle province, vanno poi annoverati pure quelli riguardanti le istituzioni provinciali nelle regioni a statuto speciale, nelle quali emerge anche il nodo di una potestà legislativa primaria talora malintesa in materia di ordinamento degli enti locali (De Martin, 2013).

A parte il caso della Sicilia – in cui l'assetto degli enti locali è condizionato da un statuto sfasato rispetto alla Costituzione, con la previsione tra l'altro dei liberi consorzi di comuni, quali enti intermedi alternativi alle province (tuttavia in concreto ad esse equiparati, come si evince dalla legislazione sulle province regionali siciliane, assai valorizzate dalla l. r. 9/1986, poi peraltro messe in discussione e quasi soppresse in parallelo con la l. 56/2014 e il progetto di riforma costituzionale Renzi, ma di recente fortemente rivitalizzate con la previsione del ritorno all'elezione diretta dei consigli e del presidente) – e a parte anche ovviamente le situazioni peculiari delle province autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta (che è una regione-provincia), realtà che dimostrano in ogni caso il valore essenziale della dimensione provinciale, vanno qui evocate le vicende assai diverse, se non del tutto opposte (ma comunque assai problematiche), riguardanti la condizione delle province in Sardegna e in Friuli Venezia Giulia.

In Sardegna si è registrato un uso assai opinabile dell'autonomia in materia di ordinamento degli enti locali, riconosciuta alle regioni speciali dalla legge

costituzionale n. 2 del 1993: autonomia utilizzata essenzialmente per aumentare il numero delle province, praticamente raddoppiate nel giro di qualche anno, peraltro con successivi ripensamenti e un referendum che hanno determinato una situazione assai confusa e problematica. Al contrario la vicenda del Friuli Venezia Giulia è emblematica di una tendenza volta a regionalizzare totalmente la sorte degli enti intermedi tra comuni e regione, in una prima fase in una prospettiva di vario ridimensionamento del ruolo delle province, successivamente arrivando addirittura a sopprimerle formalmente.

In effetti, in questa regione a statuto speciale – che già aveva dimostrato intorno agli anni 2000 una precisa volontà di incidere sul panorama degli enti sovracomunali, sopprimendo le comunità montane (peraltro una categoria di soggetti locali costituzionalmente non necessari) – si è dapprima manifestato, con la l.r. 1/2006, un chiaro orientamento volto a ridefinire (e in larga misura a ridimensionare) in piena autonomia le funzioni provinciali, non tenendo conto di quelle qualificate come proprie sia dalla riforma delle autonomie locali del 1990 che dal Tuel del 2000. Di qui il ricorso governativo alla Corte costituzionale e la conseguente pronuncia n.238/07, in cui – senza arrivare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale, “non essendo il Friuli Venezia Giulia vincolato all'osservanza delle singole disposizioni del Tuel - si è però chiarito inequivocabilmente che anche le regioni speciali debbono ritenersi assoggettate al principio autonomistico sancito in Costituzione, “riconducibile ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, che costituiscono comunque un limite alla potestà esclusiva regionale. In sostanza, richiamando anche precedenti pronunce (specie la n. 83/97), la Corte ha ribadito che una disposizione come quella dell'art. 5 della Costituzione certamente impegna anche le regioni ad autonomia speciale a riconoscere e promuovere le autonomie locali, aggiungendo che “le leggi regionali possono bensì regolare” tali autonomie, “ma non mai comprimerle fino a negarle”, essendo anzi doveroso “il coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento”, in considerazione “dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta” (in tal senso espressamente la sent. n. 229/01).

Nonostante tali inequivoci precedenti della giurisprudenza costituzionale, che faceva chiaramente emergere l'impossibilità per la regione di mettere in discussione l'esistenza delle province e il loro ruolo di governo delle funzioni proprie di questi enti territoriali di area vasta, la regione in questione ha imboccato – in parallelo con il tentativo nazionale di soppressione delle province, ipotizzato nella riforma costituzionale Renzi e anticipato nella riforma dello statuto speciale del Friuli Venezia Giulia – una strada preordinata a superare totalmente l'articolazione provinciale del territorio regionale, disponendo la soppressione delle province e la conseguente riallocazione delle loro funzioni o accentrandole alla regione o attribuendole alle 18 (macro o micro) unioni territoriali intercomunali / UTI in cui è stato diviso il territorio regionale dalla l. r. 20/2016 (unioni peraltro espressamente preposte all'esercizio sia di funzioni comunali che sovracomunali che di area vasta). Si è, a tal fine, dato vita ad una stretta sequenza di leggi regionali, dal 2014 al 2016 - tra l'altro non sempre in sintonia con la legge 56/2014 (v. ad esempio la questione dell'art. 45 della legge regionale 10/2016, che è in evidente contrasto con il comma 145 della legge 56) - che hanno mirato, anche attraverso il commissariamento degli organi provinciali, a trasferire le funzioni ed i servizi esercitati, con un forte centralismo regionale e varie confusioni e difficoltà nella riallocazione delle funzioni di area vasta, fino al paradosso della l.r. n. 9/2017 che ha distribuito tra vari soggetti locali anche le “funzioni onorifiche” delle sopresse province. In sostanza, questa regione speciale ha in certo

modo anticipato, con una notevole disinvoltura politico-istituzionale, quanto previsto in ordine alle province dalla riforma costituzionale poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016: cosicché il Friuli Venezia Giulia risulta attualmente l'unica porzione di territorio nazionale in cui non sono più operanti le istituzioni provinciali.

A questo proposito, senza poter qui specificamente approfondire, c'è però ora da chiedersi – alla luce anche della ricordata giurisprudenza costituzionale - se questa situazione sia costituzionalmente compatibile oppure se si siano infranti i vincoli di sistema da rispettare in relazione anzitutto alle previsioni degli artt. 5 e 114, in virtù dei quali l'ipotesi di soppressione di autonomie territoriali espressamente riconosciute in Costituzione come istituzioni necessarie della Repubblica è da ritenere inammissibile sia in sede di modifica degli statuti speciali che, a maggior ragione, in sede di legislazione regionale. Certo, a fronte di questa innovazione del Friuli Venezia Giulia sarebbe (stata) ora essenziale una pronuncia della Corte Costituzionale, che con l'occasione avrebbe potuto rivedere anche la già ricordata opinabilissima pronuncia n. 50/2015 sulla legge 56: ma il governo – allora ancora impegnato a sostenere la modifica del titolo V che mirava tra l'altro a togliere dalla Costituzione ogni riferimento alle province - si è ben guardato dal sollevare a tempo debito la questione di costituzionalità in relazione a quanto disposto dalla regione Friuli Venezia Giulia, talché ora si sta in pratica consolidando una situazione abnorme rispetto agli evidenti vincoli di sistema del nostro ordinamento costituzionale. E anzi si deve aggiungere che l'illegittimità di questa situazione appare ancor più macroscopica a voler tener conto – come appare indispensabile, nonostante la sottovalutazione da parte della ricordata sent. n. 50 dei vincoli derivanti dalla Carta europea dell'autonomia locale – di quanto previsto dall'art. 3 di questa Carta, in cui tra l'altro si prevede espressamente la necessità di una istituzione rappresentativa delle comunità locali di secondo livello, con organi di governo direttamente esponenziali della collettività interessata.

5. Come uscire dalla palude e ricostruire un assetto istituzionale coerente con il quadro costituzionale ed europeo

Una situazione, a voler tirare le fila di quanto sin qui considerato, in cui sono evidenti i tanti nodi critici pendenti, anzitutto per quanto riguarda la condizione delle province, ma in realtà con una confusione e un disorientamento complessivo dell'intero sistema locale, aggravati dal caso davvero limite della scomparsa dalla geografia istituzionale in una parte del territorio nazionale di uno dei soggetti territoriali qualificati come costitutivi della Repubblica, senza che vi sia un rimedio agibile. Una situazione, anche a voler prescindere dal caso abnorme appena ricordato, in cui alla debolezza istituzionale e all'incertezza su funzioni e risorse delle province si sommano le non trascurabili difficoltà operative degli amministratori, con un ricorrente rischio di paralisi nell'espletamento di funzioni di area vasta pur formalmente qualificate come fondamentali, senza che vi sia una prospettiva capace di offrire una qualche via d'uscita razionale e conforme al quadro costituzionale vigente. E senza che vi sia, d'altra parte, a fronte di rilevanti questioni e dubbi di costituzionalità di norme statali e regionali in materia, alcuna prospettiva di un vaglio del giudice delle leggi, complice la ben nota carenza di legittimazione delle autonomie locali a sollevare questioni in via principale alla Corte (ciò che evidenzia, una volta di più, la necessità di prevedere qualche forma di accesso in via diretta di comuni, province e città metropolitane alla giustizia

costituzionale, almeno nei casi dove è maggiore il rischio di compressione dell'autonomia garantita dalla Carta).

Di qui un interrogativo obbligato: come uscire dalla palude, a voler prendere sul serio i principi autonomistici ed i vincoli di sistema legati alle previsioni del titolo V e alla Carta europea dell'autonomia locale, in una prospettiva di salvaguardia e valorizzazione del carattere democratico dell'amministrazione locale, nel cui contesto anche la provincia non può non avere un suo ruolo precipuo come istituzione esponenziale di una comunità territoriale, e non come mera agenzia e forma associativa di comuni. Il nodo di fondo – metodologicamente prioritario – è indubbiamente quello di stabilire se debba esservi, almeno in linea di principio, un soggetto unitario autonomo titolare delle molteplici funzioni di area vasta (aldilà di quelle poche indicate nella legge 56), con soluzioni ovviamente differenziate tra aree/città metropolitane ed extra metropolitane/province quanto a talune funzioni e alla relativa organizzazione di governo e gestione (Boggero; Gorlani, 2017).

Una volta acquisito che province e città metropolitane sono da considerare, pur con le necessarie varianti istituzionali e funzionali, il punto di riferimento (costituzionalmente) obbligato come enti autonomi intermedi tra comuni e regione (con qualche possibile ulteriore differenziazione per le province totalmente montane), la questione diventa quella della ricostruzione e puntuale chiarificazione del complesso organico di attribuzioni da considerare proprie, che metta in condizione questi enti di esercitare in certo modo un ruolo strategico di regista dello sviluppo locale e di gestore dei servizi a rete non di pertinenza comunale. Ciò che può tradursi anche in una sostanziale riduzione e semplificazione della miriade di soggetti strumentali (di matrice spesso regionale) che attualmente operano in ambiti paraprovinciali, con effetti quindi potenzialmente positivi sul piano del controllo democratico e anche dei costi di gestione.

Si tratta, in sostanza, di impostare finalmente un percorso attuativo coerente con quanto previsto dall'art. 118 Cost. in ordine al rovesciamento di prospettiva nell'allocazione delle funzioni, partendo anzitutto dalla definizione di quelle locali fondamentali di primo e secondo livello, senza con ciò escludere la possibilità – specie per taluni compiti tecnici – di soluzioni collaborative e coordinate a livello provinciale, come previsto (su questo punto utilmente) dalla legge 56, in una prospettiva di razionalizzazione e di risparmio dei costi. Da questo punto di vista, in verità, molto lavoro di analisi e proposta è stato a suo tempo compiuto, all'indomani dell'approvazione della novella costituzionale del 2001, in particolare sulla base della delega contenuta nella legge 131/2003 (cd. La Loggia), preordinata a dar vita a quella che era stata chiamata la Carta delle autonomie locali, in una prospettiva di superamento del Tuel del 2000. Si potrebbe o dovrebbe ora riprendere sostanzialmente quel cammino, portato avanti fino all'inizio della XVI legislatura, ma poi interrotto per il subentro della legislazione della crisi, coinvolgendo possibilmente tutte le istanze autonomistiche nell'aggiornamento di quei materiali, in modo da mirare ad un risultato condiviso (l'ideale, in tal senso, sarebbe riuscire a concretare, all'inizio della XVIII legislatura, quell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle varie autonomie territoriali, come era stato indicato nell'art. 11 della l. c. n.3/2001, rimasto finora senza seguito).

Naturalmente si tratta di un'operazione complessa, che richiede competenze tecniche e scelte politiche, da maturare con un'impostazione coerente, non condizionata da un approccio timido, di mera correzione della legge 56, che non può certo essere

recuperata come canovaccio di partenza, salvo tener conto di alcuni aspetti potenzialmente utili, come già ricordato. Piuttosto va detto che – ferma restando l'esigenza di un disegno unitario ed organico – si deve verosimilmente ipotizzare una pluralità di interventi legislativi e di misure interconnesse, in una prospettiva gradualista del percorso riformatore e di implementazione (su cui *amplius* v. vari contributi in De Martin e Merloni, 2017).

Di tale disegno vanno evidenziati, sia pure sinteticamente, alcuni altri elementi, oltre a quelli già accennati in ordine alla chiarificazione delle funzioni locali. In primo luogo, la necessità di accompagnare la ridefinizione delle funzioni dei vari soggetti autonomi con una puntuale chiarificazione anche delle risorse finanziarie di cui ciascun soggetto dovrà essere titolare, da determinare in base a parametri e standard oggettivi, che – in sintonia con quanto previsto nel IV comma dell'art. 119 Cost. (un vero e proprio vincolo di sistema, che sarebbe da applicare anche alle regioni speciali) - superino radicalmente il criterio della spesa storica o quello della misura discrezionale *ad hoc*, che finora hanno creato molte diseguaglianze o privilegi, senza dar vita ad autonomie effettivamente responsabili. In tal senso andrebbe certamente ripreso anche l'indirizzo di fondo che aveva ispirato la legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, restata finora in larga misura al palo (Rivosecchi, 2017).

In secondo luogo, stanti i compiti rilevanti e le responsabilità connesse degli amministratori provinciali, appare indispensabile assicurare una reale capacità di governo e una veste rappresentativa autonoma agli organi provinciali, attualmente assai deboli, di derivazione comunale e subordinati financo agli esiti delle elezioni del comune di provenienza per poter mantenere la carica in provincia (a parte ogni considerazione sulla populistica scelta di non attribuire neppure ai presidenti una pur minima indennità di carica). Da questo punto di vista sono puntuali e del tutto condivisibili le osservazioni e le raccomandazioni formulate nel rapporto del 3 ottobre 2017 dalla commissione di monitoraggio del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, riguardante quasi *in toto* la condizione istituzionale, finanziaria e organizzativa delle province, nonché la posizione dei loro organi di governo.

Nel contempo appare essenziale riqualificare il ruolo regionale di propulsione e di regia del sistema locale, in parallelo con una drastica riduzione della tendenza a provincializzare le regioni, attraverso l'accentramento ricorrente (o comunque il mancato decentramento) di funzioni di area vasta, di per sé riconducibili alle funzioni proprie degli enti territoriali intermedi. Potrebbe piuttosto essere valutata la possibilità di rafforzare il ruolo regionale nelle procedure di modifica degli ambiti territoriali provinciali, anche mediante un'eventuale modifica dell'art. 133 Cost. e comunque disponendo una variazione dell'art. 21 del Tuel per facilitare le iniziative comunali volte a promuovere la revisione degli ambiti delle province.

Infine, va ovviamente sottolineata l'esigenza che si ponga al più presto fine alla transizione e all'inerzia statale nel realizzare il disegno costituzionale sulle autonomie, non solo affrontando con coraggio e coerenza la questione del sistema locale nelle sue diverse componenti, in una prospettiva di autonomie responsabili, ma mettendo in parallelo in cantiere interventi legislativi volti a definire sia le leggi cornice nelle materie legislative regionali, sia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la cui chiarificazione può aprire concretamente l'orizzonte operativo per autonomie responsabili, soprattutto se si darà vita a riforme non calate dall'alto, ma frutto di un reale coinvolgimento delle autonomie nelle scelte di sistema, sia a livello nazionale che regionale (Onida, 2017).

Bibliografia citata

- F. Benvenuti, *La provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. Ital.*, 1960
- G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969
- M. Bertolissi e G. Bergonzini, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017
- G. Boggero, <Differenziare> la democrazia locale. Una proposta flessibile per province e città metropolitane, in *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa* (a cura di G.C. De Martin e F. Merloni), Roma, 2017
- P. Carrozza, *Le province della postmodernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it* (31/1/2018)
- F. Cortese, *Più responsabilità per più autonomia*, in *La Costituzione.info*, 26 novembre 2017
- A. Crosetti, *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in *La provincia di Torino* (a cura di W. Crivellin), Milano, 2009
- G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984
- Id., *La specialità regionale oggi: problemi e prospettive*, in *Studi per C. Rossano*, Napoli, 2013
- Id., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istit. del feder.*, n. 1/2014
- Id., *Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parl.e di pol. Costituz.*, n. 1-2/2015
- G.C. De Martin e M. Di Folco, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza <politica>*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015
- G.C. De Martin e F. Merloni, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017
- C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Roma, 1954
- M. Gorlani, *L'attuazione della riforma delle province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *Studi in memoria di P. Cavaleri, I*, Napoli, 2016
- Id., *Le province: una riforma da riscrivere*, in *Per autonomie responsabili*, cit.
- F. Manganaro, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2017
- S. Mangiameli (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma, 2012
- V. Onida, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in *Per autonomie responsabili*, cit.
- G. Pastori, *Gli enti comunitari: profili generali*, in *Arch. ISAP*, Milano, 1962
- Id., *Autonomie locali ed efficienza del sistema*, in *Per autonomie responsabili*, cit.
- G. Rivosecchi, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Feder. it* (22/XI/2017)
- S. Staiano, *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017
- L. Vandelli – G. Gardini – C. Tubertini, *Le autonomie territoriali:*