

## LE PROVINCE ITALIANE IN MEZZO AL GUADO

*Nel 2014 una legge ordinaria, immaginata come una sorta di anticipazione di una riforma costituzionale mai avvenuta, ha trasformato le province italiane in enti di secondo grado, spogliandole di risorse materiali e personale. Oggi le province, pur rimanendo enti costituzionalmente necessari, non sono nelle condizioni materiali di fare gli interessi dei propri territori*

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Delrio, dal nome del ministro proponente <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>) segna un punto di svolta nell'ordinamento italiano perché, nel tentativo di razionalizzare il sistema degli enti territoriali, trasforma le amministrazioni di area vasta (città metropolitane e province) in **enti i cui organi non sono più direttamente eletti dai cittadini**. E' molto interessante notare che la legge 56/2014, sin dall'esordio, dichiara espressamente di introdurre queste modifiche "*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*" (art.1, comma 5), denunciando così la propria **dipendenza dal progetto di riforma costituzionale presentato nell'aprile 2016 dal Governo di Matteo Renzi**, e clamorosamente bocciato dal referendum popolare svoltosi il 5 dicembre dello stesso anno (i voti contrari alla riforma superarono il 59% delle preferenze espresse). Il progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi si proponeva, tra le tante cose, di eliminare il termine "provincia" dal testo della Carta costituzionale, in modo da consentire in un secondo momento al legislatore ordinario di sopprimere questo livello di governo, obiettivo più o meno esplicitamente dichiarato - a turno - da tutti gli schieramenti politici nel corso del dopoguerra.

Attraverso la modifica della forma di governo dell'area vasta si intendono stemperare i conflitti a livello locale, affidando agli organi di secondo grado – che divengono espressione dei comuni - il ruolo di sintesi e di mediazione tra gli interessi comunali. Si dà vita in questo modo ad un **modello di governance territoriale “integrata”**, che intende superare la logica di governo per livelli separati (c.d. sistema "millefoglie"), seppure coincidenti per materie e funzioni, caratteristica dell'esperienza italiana (L. Vandelli, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta* <http://revistes.eapc.gencat.cat › n46-vandelli-it>)

Grazie a questa soluzione **le nuove province vengono “spoliticizzate”, ossia private di autonomia**

**politica propria, per diventare enti di rappresentanza istituzionale, in particolare comunale** (si è osservato, in senso critico, che si tratterebbe di enti “in controllo comunale”). In questo modo si vuole garantire l’eliminazione alla radice di tutte le sovrapposizioni, duplicazioni, frizioni che in passato si verificavano con frequenza tra le attività provinciali e quelle comunali.

La medesima *ratio* efficientistica ispira la **costruzione delle città metropolitane come enti solo indirettamente eletti**. La scelta della rappresentatività indiretta, per quanto *teoricamente voluntaria* (ma nei fatti necessitata per tutte le città metropolitane sotto i 3 milioni di abitanti, che altrimenti si vedono costrette a smembrare il comune capoluogo in più comuni), risulta ancor più radicale nel caso di questi enti, attesi da oltre vent’anni, e istituiti solo nel 2014 nei territori di 10 nodali agglomerati urbani con funzioni di pianificazione strategica e territoriale. Il legislatore scommette sulle città metropolitane per realizzare le condizioni, anche infrastrutturali, utili al rilancio economico e sociale del paese, e considerata l’intrinseca politicità delle funzioni ad esse affidate, la scelta della rappresentatività indiretta per tali enti è persino più difficile da giustificare che per le province.

Al di là della diversa vocazione che distingue province e città metropolitana, ciò che interessa evidenziare qui è che, in entrambi i casi, gli amministratori di questi enti sono eletti tra sindaci e consiglieri comunali, senza alcuna incompatibilità, ma anzi con un obbligo di cumulo tra le due funzioni: alla carica di consigliere/sindaco comunale è fatta risalire la legittimazione democratica di base, che si riverbera a cascata sugli organi di area vasta, tutti eletti tra gli amministratori comunali.

**La legittimazione democratica diviene così un fluido che si trasmette da un organo all’altro**, tanto è vero che la perdita della carica comunale determina anche la perdita della carica metropolitana o provinciale.

Non è questa la sede per aprire un dibattito, per quanto interessante, sulle condizioni della sovranità popolare e sul fatto che essa debba necessariamente esprimersi attraverso gli istituti di democrazia diretta, ovvero, come sostenuto dalla Corte costituzionale italiana (sent. 50/15 [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2015:50](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2015:50)), possa realizzarsi anche attraverso una elezione di secondo grado, in base ad **un’idea di legittimazione democratica flessibile**. Ciò che qui preme sottolineare è la paradossale situazione generata da **una tecnica legislativa del tutto atipica. Atipica nel senso di sbagliata, sia detto chiaramente**. Avere costruito la riforma delle province in vista di una riforma costituzionale più radicale, come una sorta di anticipazione che avrebbe portato alla trasformazione delle province in enti costituzionalmente non necessari e dunque alla loro eventuale soppressione, ha fatto sì che il

naufragio della riforma costituzionale abbia tolto il terreno sotto i piedi alla stessa legge 56/2014. **Le province sono state saccheggiate di funzioni e di personale in attesa di una riforma costituzionale che non si è mai inverata.** Funzioni fondamentali come la costruzione e manutenzione delle strade provinciali (130mila chilometri di strade e 30mila tra ponti, viadotti e gallerie), la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la programmazione della rete scolastica, la gestione dell'edilizia scolastica provinciale (5.179 edifici), il coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, da sempre affidate alle province come enti di area vasta, risultano oggi del tutto prive di un soggetto istituzionale in grado di esercitarle. Nella prospettiva di una riforma costituzionale mai verificatasi sono state sottratte alle province oltre 20 mila unità di personale, mentre la capacità di spesa di questi enti è crollata drasticamente e gli investimenti provinciali, tra 2008 e 2017, sono diminuiti del 70%. **La provincia, in sostanza, non è oggi nelle condizioni materiali di fare gli interessi del suo territorio.** La situazione peculiare dell'Italia è stata segnalata anche dal Consiglio d'Europa che, in una raccomandazione del 18 ottobre 2017 (<https://rm.coe.int/la-democrazia-locale-e-regionale-in-italia-commissione-di-monitoraggio/16807b9235>) ha sottolineato il livello di debolezza istituzionale e finanziario delle province italiane, anche al confronto con gli enti intermedi degli altri Paesi Europei, che si caratterizzano invece quali istituzioni con un ruolo chiaro, funzioni chiave e risorse adeguate a svolgerle.

**Il naufragio della riforma costituzionale Renzi-Boschi ha determinato la riapertura del dibattito sulle province a tutti i livelli.** Al punto che diverse proposte politiche (di area centro-destra, prevalentemente) mirano a riportare gli enti provinciali alla precedente modalità di investitura, ossia all'elezione diretta degli organi provinciali da parte dei cittadini.

**È verosimile che il legislatore italiano del 2014, nel ridisegnare i contorni della provincia, abbia utilizzato come modello di riferimento diretto la *Diputación provincial* spagnola.** La Ley 27/2013 del 27 dicembre 2013 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13756>) ha puntato sulle *Diputaciones provinciales* quali enti di coordinamento, collaborazione e assistenza dei piccoli municipi, generando un effetto complessivo di “provincializzazione” della vita locale. La medesima legge stabilisce che dev'essere la provincia, laddove i comuni con popolazione inferiore ai 20 mila abitanti non siano in grado di garantire l'esercizio delle funzioni di base, ad assumere su di sé alcuni compiti municipali (riscossione delle imposte, amministrazione elettronica e contrattazione centralizzata, prevenzione ed estinzione degli incendi), compensando le inefficienze dei piccoli comuni. La riforma del 2013, legata alla razionalizzazione delle funzioni amministrative nel periodo

di crisi, ha riportato alla ribalta il tema delle *diputaciones provinciales*, rafforzando le competenze e le funzioni di questi enti, e mettendone in rilievo la centralità nel sistema locale.

**Come in Italia, anche in Spagna esiste un'accesa polemica sulle competenze da attribuire alla provincia e, di riflesso, sulle modalità di elezione degli organi di governo provinciali.** La dottrina spagnola si domanda infatti se, a seguito dell'attribuzione di nuove funzioni, la provincia debba continuare a considerarsi un ente dotato di competenze solo formali e strumentali, dal momento che le funzioni provinciali risultano sostanzialmente rivolte ai comuni (provincia come “municipio di municipi”, che presta attività di cooperazione e assistenza ai municipi), ovvero debbano riconoscersi alla provincia finalità sostanziali e generali, e dunque politiche, in quanto ente posto al servizio diretto della collettività (provincia come ente che presta simultaneamente anche servizi pubblici a favore dei cittadini). La scelta in favore dell'una o dell'altra opzione determina il tipo di legittimazione democratica da ricondurre all'ente provinciale: legittimazione indiretta o di secondo grado, nel caso in cui si opti per la natura di ente a servizio dei comuni, legittimazione diretta se invece si vuole configurare la provincia come ente prestatore di servizi, che rivolge la sua attività direttamente alla collettività.

Al di là delle diverse opinioni sulla natura e funzioni delle province, un dato appare certo: **solo una minoranza (9) dei 28 paesi dell'Unione Europea non possiede un secondo livello di autonomia locale.** Si tratta di Paesi di piccole dimensioni (Cipro, Lussemburgo, Malta) o che per motivi storici hanno solo il livello comunale di base (Austria, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo, Slovenia). Al contrario, **in 19 Stati europei su 28 esiste un secondo livello di governo locale di carattere politico e, in 17 di questi 19 Paesi, questo ente è dotato di funzioni amministrative proprie, diverse da quelle comunali, e di organi di governo direttamente elettori.** Si tratta di un blocco di funzioni “core”, caratteristiche degli ‘enti intermedi’, che si concentra su ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l’occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture), scuola (compresa l’edilizia scolastica). In alcuni casi, a queste funzioni si aggiungono anche quelle in campo sanitario (Francia e Germania). Queste funzioni sono collegate a tributi propri: c’è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie, a prescindere dal sistema elettorale e di governance individuato.

Guardarsi intorno, a volte, aiuta a chiarire le idee.