

Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio

*Enrico Carloni**

1. *Premessa*

«Le norme attualmente in vigore, che disegnano strutture e ambiti delle Province, sono legate a una transizione interrotta e anche per questo, indipendentemente dai giudizi sul merito del percorso allora ipotizzato [...] creano vuoti e incertezze che non possono prolungarsi, rischiando che cittadini e comunità paghino il prezzo di servizi inadeguati, di competenze incerte, di lacune nelle funzioni di indirizzo e coordinamento. La Costituzione richiede di essere attuata»¹.

Si può partire da queste parole, chiare e solenni, del Presidente della Repubblica, per impostare il discorso sulle traiettorie, attuali ed attese, del “provincialismo” italiano, immaginando un percorso che possa ricucire lo strappo tra l'idea costituzionale di autonomia e la legislazione sulle autonomie. Una sfida che interroga complessivamente il rapporto tra il Titolo V e la sua attuazione per via ordinaria (e la sua interpretazione da parte della stessa Corte costituzionale)², ma che trova sicuramente nella questione provinciale la sua più chiara linea di frattura.

A dieci anni³ dall'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», in particolare, pare giunto il momento per il “ritorno” sulla scena istituzionale dell'ente provinciale, svuotato e depotenziato dalla

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Perugia.

¹ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di apertura della 36^ª Assemblea Nazionale delle Province Italiane, 10 ottobre 2023.

² Si v. es. i “bilanci” del ventennale del Titolo V, dove si rimarca spesso la distanza tra modello costituzionale e “pratica” autonomistica (con attenzione spesso dedicata alla questione regionale): es. 1/2021 di questa *Rivista*; il numero 2-3/2021 de *Le Regioni*; il fascicolo 1/2022 di *Diritti regionali*; il fascicolo n. 20/2022 di *Federalismi.it*; cfr. in questa prospettiva, tra gli altri, anche F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

³ Elementi per un primo bilancio già in M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2019.

riforma legislativa in attesa della sua espunzione dal testo costituzionale e quindi della sua definitiva soppressione⁴. Un ente certo maltrattato dal legislatore e dal Governo, in parte con la connivenza degli altri attori di sistema (i diversi livelli di autonomia, la stessa Corte costituzionale, tacendo del livello europeo⁵ da cui prende l'avvio una «ossessione anti-provinciale»): de-finanziato anche rispetto all'esercizio delle poche funzioni fondamentali residue e quindi impoverito non solo quanto a compiti e sul versante della legittimazione democratica, ma anche su quello delle risorse, per anni ben al di sotto della soglia di funzionalità minima, e del personale (con inevitabile perdita di competenze, specie tecniche). In un percorso che è sicuramente nazionale, ma si inserisce in una complessiva stagione di difficoltà delle autonomie in Europa, prese tra esigenze di contenimento di spesa e connesse istanze di semplificazione della rete dei poteri locali⁶. Questione che a sua volta si inserisce dentro una prospettiva più ampia, frutto della tendenza, radicata a livello di europeo, a dare prevalenza alle logiche economiche su quelle democratiche, con ricadute sulle autonomie e più al fondo sulle stesse garanzie dei diritti sul territorio⁷.

⁴ Sulla riforma operata dalla legge n. 56 del 2014, e quindi su aspettative e obiettivi della "Delrio", cfr. B. DI GIACOMO RUSSO, A. TARZIA, *Il nuovo governo locale. Analisi della legge n. 56/2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni Copertina flessibile*, Rimini, Maggioli, 2014. Si v. anche C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 197 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto*, Roma, Treccani 2016, p. 198 ss.

⁵ Il riferimento è alla nota (e irrituale) lettera Trichet-Draghi, cui fa riferimento da ultimo anche Merloni in questa *Rivista*.

⁶ Cfr. es. già L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017; F. MERLONI, *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 1S, 2019, p. 149 ss.

⁷ Spunti in questa prospettiva da ultimo in F. MERLONI, in questa *Rivista*, nonché in G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia: breve storia di un ente incompiuto. Un confronto fra Italia e Spagna*, in corso di pubblicazione in *Anuario del Gobierno Local*, 2024. Diffusamente cfr. F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Cham, Giappichelli – Springer, 2018, ed *ivi* spec. L. VANDELLI, *Transformations and Innovations of Territorial Autonomies in the Aftermath of the Economic Crisis*, p. 97 ss.

Fallita la riforma costituzionale, e dopo dieci anni di “assenza” provinciale, spesso avvertita come problematica dal sistema delle autonomie locali, specie quelle di minori dimensioni⁸, sembra venuto meno il furore istituzionale teso alla soppressione dell’ente senza che però questo mutamento di prospettiva riesca a tradursi in una convinta idea di tornare ad investire (non solo in termini finanziari) sull’ente intermedio.

Questo, mentre a livello sovranazionale il Consiglio d’Europa⁹ segnala la problematica posizione dell’ente provinciale italiano considerate le garanzie accordate dalla Carte europea delle autonomie locali¹⁰ rispetto in particolare al carattere democratico-rappresentativo degli enti (e di converso lamenta la mancata considerazione del documento e del suo valore da parte della stessa Corte costituzionale). E mentre, a livello interno, riemerge carsicamente ma ancora forse senza la dovuta convinzione l’esigenza di rivedere il sistema di *governance* degli enti di area vasta, in coerenza con le criticità *ora* ravvisate, timidamente e tradendo un certo imbarazzo, dallo stesso giudice delle leggi¹¹. Pure a fronte di alcuni tentativi di rilancio¹², il dibattito riformatore sembra però ancora incerto.

⁸ V. in questa prospettiva E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della “governance” territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 323 ss.

⁹ La questione è stata nuovamente rimarcata con una Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 26 marzo 2024, che ha riproposto con forza un tema già oggetto della Raccomandazione n. 404 del 2017, “La democrazia locale e regionale in Italia”, dove si chiedeva in coerenza con la Carta delle autonomie di «ristabilire elezioni dirette per gli organi di governo delle province e delle città metropolitane», nonché (tra l’altro) di riesaminare «i criteri e i metodi applicati per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, in particolare alle province, per garantire che le loro risorse siano proporzionate alle loro responsabilità».

¹⁰ Sulla Carta delle autonomie e la sua problematica compatibilità con la riforma, cfr. es. G. BOGGERO, *Il diritto all’elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell’autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell’uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014, p. 573 ss.

¹¹ Il riferimento è in particolare alla sentenza n. 240 del 2021 della Consulta, su cui cfr. es. M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 92 ss.; C. NAPOLI, *L’organo di vertice dell’ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2022, p. 222 ss.

¹² Questo, senza trascurare il fatto che il 7 giugno 2023 è stato depositato alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica il Testo Unificato per la riforma delle Pro-

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza¹³, che è stato nel complesso un'occasione mancata per provare a ridefinire un assetto istituzionale più forte, funzionale e razionale, ha mostrato d'altra parte in modo chiaro l'esigenza di disporre di un reticolo amministrativo dotato di adeguate risorse e capacità amministrative, e non ha mancato in questo senso di valorizzare il ruolo delle amministrazioni provinciali, pur così malmesse¹⁴. Mostrando così, ancora una volta, l'utilità della provincia, per ciò che ancora è ma ancora più per ciò che deve tornare ad essere: un ritorno che non può però tradursi in una mera riproposizione dell'ente quale era prima della riforma del 2014.

Il momento è dunque propizio per provare a ripensare l'ente provinciale ed il governo dell'area vasta¹⁵, immaginando una costruzione architeturale complessiva (in un senso quasi di orchestrazione, immaginando cioè attori diversi con ruoli differenziati ma in un disegno armonico) cui certo non sfugge l'esigenza di un ripensamento anche dell'altro ente intermedio, le città metropolitane (delle quali però non ci occuperemo¹⁶), e delle stesse forme associative locali – che, di nuovo, sono però solo sullo sfondo del nostro ragionamento¹⁷.

vince e delle Città metropolitane, frutto del lavoro del Comitato ristretto istituito in seno alla Commissione stessa che ha lavorato a partire dagli otto disegni di legge di iniziativa parlamentare depositati in precedenza da esponenti dei principali gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione. Il disegno di legge, oltre a reintrodurre l'elezione diretta degli organi di governo, prevede una equiparazione tra le funzioni fondamentali di province e città metropolitane.

¹³ Sulle potenzialità trasformative che venivano viste nel Piano, si v. diffusamente il fascicolo 2/2022 di questa *Rivista*.

¹⁴ Questo in particolare in ragione dei cospicui investimenti che hanno interessato il patrimonio scolastico, ma anche le reti viarie. Si v. i dati raccolti in questo senso dall'Unione delle Province Italiane: https://provinceditalia.it/wp-content/uploads/2024/02/MONITORAGGIO_PNRR_PNC_GENNAIO_2024.pdf

¹⁵ Cfr. W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2021; idee per ripartire già in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press 2017, ed ivi spec. F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, p. 21 ss.

¹⁶ Per il quale si v. in questa *Rivista*, il contributo di D. DONATI.

¹⁷ In merito alle quali v., in questa *Rivista*, in particolare il contributo di B. CELATI.

2. *Qualche punto da cui ripartire*

Per quanto siano noti i termini del discorso relativamente all'ente Provincia, al suo posto nel sistema ordinamentale italiano¹⁸, vale la pena inquadrare alcune questioni "non controverse" perché obiettive (o apparentemente tali), che possono aiutare a impostare un ragionamento sulle prospettive, attuali ed auspicabili, forse necessarie, dell'ente e dell'autonomia "di area vasta" provinciale. Vero è che si tratta di dati forse suscettibili di letture diverse, se osserviamo l'evoluzione problematica, ed a volte apertamente contraddittoria (rispetto alle previsioni costituzionali ed alle esigenze di sistema), dell'ordinamento italiano.

L'attuale ed irrisolta fase di "crisi" dell'ente provinciale, le cui ragioni sono state ampiamente dibattute e già ben inquadrata (anche in questa Rivista), invita in ogni caso a cercare di ripartire da basi comuni, per sviluppare una riflessione non già su cosa la provincia sia stata, ma piuttosto su ciò che potrebbe e forse potrà essere, preso atto (come credo sia necessario) di un'esigenza, che è non solo ordinamentale ma anzitutto di razionalità del disegno architettuale del sistema pubblico territoriale e di capacità di risposta ai bisogni delle comunità locali.

In questa prospettiva, certo, il punto di partenza non può che essere il testo costituzionale, nel quale la provincia viene non solo menzionata tra gli enti costitutivi della Repubblica, con le naturali (ma ampiamente tradite) conseguenze che ne derivano e ne devono derivare in termini di: pari dignità ed equi-ordinazione, non subalternità-strumentalità rispetto ad altri livelli di governo, carattere democratico e rappresentativo dell'istituzione, connotazione quale ente a fini generali ed esponenziale di una comunità, titolarità di funzioni proprie, adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni affidate, autonomia politica, organizzativa, finanziaria e tributaria. Quanto alle funzioni esercitate, poi, la collocazione nel quadro dell'art. 118 della Costituzione impone di immaginare nella provincia la necessaria destinataria delle funzioni amministrative locali che gli enti comunali non siano in grado di esercitare adeguatamente, evitando interpretazioni "*per saltum*" – pure ampiamente praticate nel

¹⁸ Per una sistematica di fondo v. es. E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, ed. 2021 a cura di C. TUBERTINI.

decennio trascorso e già negli anni precedenti – che taglino fuori l'ente intermedio non metropolitano¹⁹ dall'operazione di riparto per sussidiarietà delle funzioni non attribuibili ai comuni²⁰.

Proprio il dato costituzionale, che dovrebbe essere il naturale punto di partenza per ogni discorso sullo sviluppo normativo dei precetti contenuti nella Carta fondamentale²¹, è però quello che appare più problematico, posto che il legislatore della riforma di cui si celebra ora il decennale ha operato in senso apertamente contraddittorio, e contrastante, rispetto a tutti questi “punti fermi” costituzionali. Non è questa la sede per ritornare sui caratteri apertamente incostituzionali della riforma, tanto più che con una giurisprudenza che ha confermato il detto “non sono l'ultimo perché ho ragione, ma ho ragione perché sono l'ultimo”, la Corte costituzionale ha “salvato” la legge Delrio sulla base di un ragionamento ora asfittico ora fondato sul carattere “provvisorio” (in attesa della riforma costituzionale, poi naufragata²²) dell'impianto riformatore²³. L'esaurimento di ipotesi di riforma costituzionale nella direzione prospettata dalla legge n. 56 del 2014, fa venire meno i presupposti (sostanziali, e formali in quanto rimarcati dalla stessa Corte

¹⁹ Sul destino parzialmente diverso delle città metropolitane, cfr. in questa *Rivista* D. DONATI, e più diffusamente v. Id., *Città strategiche. L'amministrazione della città metropolitana*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

²⁰ Sui tradimenti del testo costituzionale, cfr. es. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, p. 159 ss.

²¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 467 ss.

²² Cfr. es. V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, pp. 512 ss.; M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2017, p. 9 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il “referendum”*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2016, pp. 623 ss.; G. BOGGERO, *In attesa della riforma del Titolo V. L'attesa è finita: “quid juris”?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2016, p. 635 ss.

²³ L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2015, pp. 393 ss.; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un “optional”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, 12 pp.; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 463 ss.

costituzionale, in particolare nelle sentenze 26 marzo 2015, n. 50 e, in modo ancora più evidente, 16 giugno 2016, n. 143²⁴) nel giustificare la legittimità delle scelte legislative, sia sul versante ordinamentale che su quello, non meno critico, finanziario.

Certo il persistere del carattere costituzionalmente necessario delle Province tiene altresì aperta una crepa che appare eccessiva, e pericolosa come esempio, tra testo costituzionale e suo sviluppo legislativo.

Si tratta però soprattutto di ripartire dai dati, tornando sul “fenomeno” provinciale, per comprendere le possibili traiettorie per la riduzione di questa cesura.

Ponendoci in questa prospettiva, il primo dato da cui muovere è banalmente di tipo spaziale: le province, sorte come livello di articolazione territoriale dello Stato secondo il modello francese già delle “intendenze”, riflettono una mappa che è frutto da un lato della circolazione di quel modello negli Stati preunitari e quindi della generalizzazione dell’impianto del Piemonte al procedere dell’Unificazione²⁵. Questo dato segnala l’originaria “artificialità” delle circoscrizioni provinciali (e quindi doppia colpa delle province, legata alla matrice centralistica ed alla loro «scarsa storicità»²⁶), ma anche la “razionalità” della mappa provinciale. L’artificialità e la razionalità, dopo oltre centocinquanta anni dalle leggi di unificazione, sono dati meno evidenti.

Da un lato, infatti, non solo le Province hanno acquisito una chiara identità anche come comunità attraverso il percorso storico che ha attraversato l’Italia contemporanea, ma gli stessi confini provinciali sono stati ripetutamente ritoccati e manomessi²⁷, giungendo sempre più a

²⁴ F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2016, p. 6 ss.

²⁵ Si v. es. L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell’Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino 1990.

²⁶ Cfr. P. COSTA, *Storia e storicità della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

²⁷ Cfr. L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995; v. G. PALOMBELLI, *L’evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall’Unità d’Italia ad oggi*, in https://www.provinceitalia.it/wp-content/uploads/docs/contenuti/2013/01/circoscrizioni_provinciali_Palombelli_24OTTOBRE2012.pdf; F. FABRIZZI, *Le Province: storia istituzionale dell’ente più discusso. Dalla riforma Crispi all’Assemblea costituente*, in *Federalismi.it*, 13, 2008.

garantire una corrispondenza non meramente formale tra comunità e territorio²⁸.

Dall'altro lato, anche prescindendo dal confuso quadro che ha caratterizzato la recente esperienza delle regioni a statuto speciale (e quindi la connessa mappa provinciale²⁹), nel corso del tempo si è assistito all'istituzione di nuove province ed al connesso ridisegno dei confini di quelle "storiche", con esiti non sempre particolarmente brillanti quanto a (perdita di) omogeneità delle circoscrizioni provinciali. Nonostante queste trasformazioni, in effetti dal punto di vista della popolazione, tolte ora le Città metropolitane, le province riflettono comunque ancora una tendenziale omogeneità.

Una omogeneità certo relativa³⁰, ma consistente: circa 60 province si collocano su una fascia dimensionale che va tra i 300.000 e i 900.000 abitanti, quindi con un rapporto di 1 a 3, ruotando dunque intorno ad una dimensione media provinciale idealtipica che si assesta su circa 400.000 abitanti (che, in termini statistici, è la *moda*). Una omogeneità, pur con questi limiti, molto maggiore di quella che caratterizza le regioni³¹. Una omogeneità straordinariamente maggiore di quella dei comuni³².

²⁸ In questo senso già M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 454-455: «non vi è un solo caso i cui la creazione di una Provincia sia stata collegata al fatto che vi si ravvisava l'esistenza di un gruppo unitario locale [...] tuttavia, per una di quelle ultronee vicende della storia, è pur vero che le Province, create per interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali e sociali».

²⁹ Su cui si v., anche per ulteriori riferimenti, il contributo di M. PRESSI, in questa *Rivista*.

³⁰ Se prendiamo a riferimento, nell'ambito delle regioni ordinarie, il quadro delle province storiche il rapporto è di uno a dieci (Brescia e Rieti ai due estremi), tra la provincia più popolosa e quella meno, e circa di uno a otto (La Spezia e Foggia), tra la provincia più estesa e quella meno. Il quadro, come detto, cambia se prendiamo a riferimento anche le province di più recente istituzione, o quelle comunque risultanti dalla travagliata storia politica del Paese (si pensi in particolare alle province del confine orientale) e consideriamo anche le regioni a statuto speciale.

³¹ Che oscillano tra i 123.000 abitanti della Val d'Aosta, i 290.000 del Molise, i 537.000 della Basilicata e i 9.976.000 della Lombardia, quindi con un rapporto che, ben che vada e quindi stando alle regioni ordinarie, si assesta su circa 1 a 35 (o addirittura 1 a 80).

³² Tra il primo comune italiano (Roma) ed il decimo (Catania), già il rapporto quanto a popolazione è di circa 10 a 1, mentre è suggestivo anche solo immaginare il rapporto tra i maggiori centri urbani e comuni come quelli di Morterone (31) e Pedesina in Lombardia, Briga Alta, Macra e Ingria in Piemonte, che non raggiungono i 45 abitanti (con un rapporto quindi circa di 1 a 95000).

Queste caratteristiche del territorio e della comunità provinciale si riflettono sulle caratteristiche dell'ente provincia, vale a dire un ente naturalmente portatore di una funzione equilibratrice per quanto attiene all'esercizio delle funzioni amministrative sul territorio, oltre che, come noto, un ente storicamente operante sulla medesima circoscrizione territoriale di organizzazione delle funzioni statali. Un ente, per questo, centrale nella costruzione del sistema amministrativo sul territorio, e questo anche al di là delle funzioni in concreto affidate ed esercitate ed alle risorse ad esso affidate (non comparabili con quelle degli altri enti territoriali anche prima della stagione recente).

Un ente tradizionalmente povero di funzioni, per una serie di trasferimenti mancati: quelli da parte dello Stato, che ha sempre esitato a trasferire all'ente autonomo funzioni localizzate a livello territoriale ma esercitate da articolazioni statali, sia pure nella medesima circoscrizione territoriale; quelli da parte delle regioni, che hanno spesso disatteso il modello costituzionale di regione leggera; quelli da parte degli stessi comuni, che hanno preferito che fossero mantenute formalmente a livello comunale funzioni (e servizi) di fatto esercitati ad un livello sovracomunale di area vasta – come nel caso dei servizi di vari servizi pubblici locali esercitati a livello di “ambito”.

Proprio queste occasioni mancate riflettono, a ben vedere, proprio la ricordata astratta centralità del livello provinciale, non a caso “snodo” di dinamiche tanto statali, quanto regionali e comunali.

3. *La provincia come crocevia*

Una prima “dimensione” che deriva strutturalmente dai suoi caratteri costitutivi quale ente “intermedio” è infatti, per la provincia, quella di essere una sorta di sede di compensazione. La componente più naturalmente elastica del sistema amministrativo territoriale, quella, più delle altre, chiamata a modularsi per “compensare” le carenze degli altri livelli. Nel rapporto con i comuni la sua taglia e la sua “vicinanza” le consente di farsi carico di una serie di esigenze legate ai caratteri degli enti minori con i quali si pone in relazione, con l'effetto quasi naturale che la sua utilità dipende certo dalla vitalità provinciale (come disponibilità di risorse, mezzi, personale, capacità politica, che le permetta di intercettare, nella sua prospettiva di ente esponenziale della comunità provinciale,

esigenze e fragilità che possono anche variare nel territorio amministrato), ma non meno dalle carenze degli enti e dei territori cui, attraverso la sua azione, fornisce supporto.

La provincia si pone in sostanza, nel rapporto con i comuni, come una sorta di “fisarmonica”, il cui perimetro di azione pare destinato a doversi espandere al ridursi della dimensione e della capacità degli enti minori, con funzioni che in questo senso si ampliano anche al ridursi del ruolo di altre sedi di supporto e compensazione (come erano state, in particolare, le comunità montane). C’è un bisogno molto forte di amministrazione sul territorio, il cui rilievo si riduce al ridursi della popolazione ma non per questo scompare e però si confronta a volte con l’assenza di una capacità amministrativa minima dell’ente di prossimità. C’è un bisogno non meno forte di capacità di intervento “straordinario” al verificarsi di ogni emergenza, grande e piccola, cui gli enti di prossimità non riescono spesso a fare fronte con le proprie risorse ordinarie, proprio perché esigue. C’è poi bisogno di amministrazione del territorio (dello *spazio* non urbano³³), che non decresce in modo significativo al decrescere della popolazione amministrata ma dipende esattamente da questioni geografiche prima che “umane”: non è un caso se le competenze provinciali sono state tradizionalmente legate proprio a questioni di governo del territorio e dell’ambiente – si pensi a quelle di programmazione urbanistica, di tipo ambientale, di gestione di infrastrutture varie.

Questa dimensione “elastica” della provincia è stata esplorata prima della riforma del 2014 da parte delle stesse autonomie provinciali nella loro fase “espansiva”, si pensi ad esempio al ruolo assunto in alcuni contesti dalla polizia provinciale, od alle funzioni di supporto amministrativo, od al ruolo rivestito nell’accesso ai finanziamenti europei con i “servizi Europa”, od al ruolo degli uffici e dei servizi provinciali in presenza di eventi sismici, sfruttando da un lato le competenze “aperte” riconosciute alle province e dall’altro la presenza di un’adeguata capacità e disponibilità di risorse in capo all’ente provinciale – ed il protagonismo di vertici politici elettivi.

³³ Sul concetto di diritto degli spazi, o “spaziale”, e le connesse esigenze di governo delle dinamiche territoriali, si v. il numero di questa *Rivista*, 3 del 2023.

Si tratta però di una prospettiva che si è inevitabilmente inaridita, con l'effetto di una evidente (ed accresciuta) "solitudine" degli enti territoriali di minore dimensione³⁴, specie quando chiamati ad operare con limitate risorse finanziarie ed amministrativa su territori estesi, come accade spesso soprattutto nelle aree interne (e) montane.

Non meno, questa prospettiva di crocevia³⁵, di cerniera, si propone, seppure in forme e con effetti diversi, nel rapporto con la regione. Anche qui, di nuovo, con modulazioni diverse che dipendono dalla "taglia" regionale, con evidenti rischi di sovrapposizione nelle aspirazioni di governo territoriale a fronte di enti regionali di dimensione minore³⁶. Il che porta evidentemente ad un rischio di "competizione" tra province e regioni, che dovrebbe meno porsi nei casi di regioni di maggiore dimensione, troppo distanti dai territori e spesso non in grado di rapportarsi adeguatamente con un numero eccessivo di comuni, e quindi non portate a leggere il rapporto con le province in termini di sovrapposizione.

Certo il rapporto con le regioni dipende anche da un'altra variabile, che è data dall'accettazione regionale del modello costituzionale (esplicito nel precedente Titolo V e sottinteso nel nuovo) delle regioni "leggere", di legislazione e di programmazione e non di amministrazione attiva: la propensione regionale alla "amministrativizzazione"³⁷ pone da questo punto di vista in termini problematici il rapporto tra vaso di ferro regionale e vaso di coccio provinciale, questo sicuramente quanto a riparto delle competenze operata a livello regionale (dove, in base all'art. 117, insistono gran parte delle competenze amministrative localizzabili a li-

³⁴ Su questa "solitudine" locale cfr. E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., spec. p. 330-335.

³⁵ P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 61 ss.

³⁶ E, quindi, di taglia quasi-provinciale, come nel caso del Molise, dell'Umbria, della Basilicata.

³⁷ Sulle tendenze delle regioni verso l'esercizio di funzioni amministrative (che è evidentemente connessa alla crisi della legislazione regionale), cfr. es. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2023; cfr. F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2023, p. 335 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in questa *Rivista*, n. 1, 2021, pp. 139 ss.; recentemente cfr. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, p. 216 ss.

vello provinciale), ma più complessivamente con esiti prevedibilmente problematici nel momento in cui il livello nazionale decide di disinvestire dal livello provinciale.

4. *La posizione amministrativa delle province*

Proprio queste considerazioni ci consentono di immaginare lo spazio che dovrebbe e potrebbe essere occupato dalle province nel momento in cui il legislatore (in *primis* quello nazionale, evidentemente) decidesse di operarne il “disgelo” e quindi la rivitalizzazione³⁸. Stando allo stato dell’arte, colto da un punto di vista funzionale, il quadro risulta evidentemente tanto critico quanto problematico: anche tacendo del perdurante strozzamento per via finanziaria (che pure è un dato non secondario) e stando all’assetto ordinamentale, non può non cogliersi nell’impianto di funzioni fondamentali definito dalla legge n. 56 del 2014 una prospettiva assolutamente inadeguata, che pone l’ente provinciale come il Voldemort dei primi volumi di Harry Potter, ancora in vita ma “troppo stanco per andare avanti”: ma in questi termini poco utile al sistema, anzitutto a quella dimensione locale (e micro-locale) che più di altre ha bisogno di un ente amministrativo non solo vicino ma vitale.

È solo il caso di ricordare che le province, disciplinate come detto dall’unico articolo della legge n. 56 «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», godono di uno scarso elenco di funzioni fondamentali³⁹: un elenco che può essere arricchito dalle regioni, che però hanno tendenzialmente poco valorizzato la prospettiva provinciale (peraltro resa asfittica dal taglio brutale delle risorse finanziarie cui solo parzialmente e con co-

³⁸ S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.

³⁹ Previste dal comma 85 dell’art. 1 della l. 56 del 2014: «a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale».

stanti incertezze si è poi posto un qualche rimedio). Proprio il percorso regionale di attuazione della Delrio costituisce un punto di interesse per osservare l'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali nel loro complesso⁴⁰ e l'evoluzione delle regioni come enti "di amministrazione". Un elenco, come detto, scarno, che attiene a funzioni di programmazione territoriale di coordinamento, a limitate residue funzioni in campo ambientale, a compiti relativi alla gestione degli edifici scolastici (che pure hanno assunto un rilievo importante in occasione degli investimenti in materia legati al PNRR), alla rete viaria provinciale, alla raccolta dati ed al supporto amministrativo ai comuni, oltre a limitatissimi compiti ulteriori. Un elenco però anche, pur nella sua povertà, vario, e contraddittorio se colto dal punto di vista del conseguente modello di *governance*: si tratta, infatti, ora di funzioni che prefigurano rapporti sensibilmente diversi con i comuni. Ora "governati" dalle linee di coordinamento provinciale, ora destinatari di interventi di gestione, manutenzione e costruzione che seppure non comunali si localizzano nel territorio comunale (e rispetto ai quali il comune svolge una funzione di spettatore interessato, se non di stimolo), ora direttamente supportati dalle strutture amministrative provinciali.

La costruzione di un modello di *governance* (e non stupisce che si continui ad utilizzare questa espressione, a-tecnica ed elastica, per riferirsi al sistema di governo provinciale) di secondo livello, con organi espressione dei comuni e composti da rappresentanti locali (che restano tali, e che decadono dalle cariche provinciali quando cessano il loro mandato "principale"), pone problemi diversi in relazione a queste diverse tipologie di funzioni: appare tutto sommato coerente con una provincia che eserciti funzioni di supporto ai comuni, è assolutamente incoerente con una provincia potenzialmente chiamata a limitare o coordinare (anche in termini dunque di possibile contrapposizione) i comuni che ne compongono

⁴⁰ Si v. in questo senso es. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge "Delrio" nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, p. 953 ss.; R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2016, p. 495 ss.; cfr. di NUOVO C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, p. 924 ss.

gli organi. Il tutto, senza addentrarci per il momento nella questione, critica, del rapporto tra questo ente e la sua popolazione di riferimento. Vero è che la questione delle dotazioni funzionali si riflette in termini non irrilevanti sull'impianto di *governance*: a tenore della Carta europea delle autonomie⁴¹, in particolare, come peraltro evidenziato da tempo dalla dottrina critica rispetto alla riforma del 2014, la presenza in capo alle province di funzioni propriamente di area vasta, non ascrivibili a funzioni esercitate nell'interesse dei comuni del territorio, non consente di ritenere legittima la scelta di un modello di ente di secondo livello⁴². Per quanto sia evidente che la questione delle funzioni affidate alle province si leghi inevitabilmente a scelte sull'assetto di governo dell'ente intermedio, proprio per le ragioni prima illustrate pare utile, se non necessario, pensare ad una provincia a più dimensioni.

Da un lato, infatti, la rinuncia alla prospettiva di esercizio di funzioni di area vasta in senso proprio (anche di quelle sin qui impropriamente collocate su ambiti para-provinciali e comunque super-comunali ma formalmente imputate ai comuni, per tutte quelle relative ai rifiuti) priverebbe la "nuova" provincia (vale a dire, quella che dovrà risultare dal suo riordino che è in ogni caso una sfida urgente ed ineludibile) del suo baricentro e, soprattutto, impedirebbe la costruzione di una rete amministrativa omogenea ed adeguata sul territorio e per il governo del territorio e delle sfide amministrative sempre più pressanti specie in campo ambientale. È questa, d'altra parte, la dimensione nella quale le province si pongono in relazioni di sussidiarietà con le regioni e con lo stesso Stato, risultando potenziali destinatarie di funzioni localizzabili ma non di prossimità.

Limitare la prospettiva alle funzioni proprie di area vasta impedisce, d'altra parte, di valorizzare la traiettoria di province a supporto degli enti del territorio: una traiettoria che pare vitale⁴³ pure nella povertà dell'esperienza decennale della Delrio, e che soprattutto pare necessaria

⁴¹ Cfr. F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'Autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2012, p. 789 ss.

⁴² F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 14 febbraio 2022, p. 1-12.

⁴³ Si v. in questo senso la ricerca promossa dall'Unione delle Province Italiane ed il connesso rapporto, in <https://www.pi-co.eu/il-progetto-province-e-comuni>.

se poniamo mente al tessuto amministrativo comunale ed all'insoddisfacente sviluppo delle strategie associative relative agli enti minori, del ruolo provinciale a supporto dei comuni.

5. A proposito della provincia: "casa dei comuni" e piattaforma amministrativa

L'idea di una provincia "casa dei comuni" (che ricorre spesso, specie per ragioni che discendono dall'impianto di *governance*, nel dibattito intorno all'ente provincia), propone una prospettiva non priva di interesse che è praticata e merita di essere testata come (una) possibile soluzione di sistema.

Questa prospettiva fa riferimento ad un modello di provincia titolare di funzioni esercitate nell'interesse dei comuni, mentre rischia altrimenti di ingenerare situazioni di conflitto di interessi (ancorché tutti pubblici), a tutto vantaggio del coordinato rispetto al coordinatore. Rischia, infatti, di determinare un esercizio delle altre funzioni, proprie, nell'interesse dei comuni amministratori piuttosto che a vantaggio dei comuni nel loro complesso e delle comunità amministrate. Un'indagine approfondita degli investimenti provinciali, basti pensare a quelli sugli edifici scolastici, in collegamento con la composizione di *governance* provinciale sarebbe in questo senso utile per comprendere l'effettiva consistenza di questo rischio di "cattura", ma anche al di là di dati che confermino questa sensazione, l'apparato di funzioni richiede di essere costruito in termini coerenti rispetto alle dinamiche di governo dell'ente.

La scelta legislativa di orientare le Province allo svolgimento di funzioni di servizio agli enti locali è in ogni caso esplicitata, nella riforma operata dalla legge n. 56, dall'individuazione nell'art. 1, c. 85, della «assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali» (oltre alla raccolta dati), tra le funzioni fondamentali provinciali, e dal successivo comma 88, che prevede che «d'intesa con i Comuni» queste possano «esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive». D'altra parte, questa prospettiva è chiaramente sottesa al modello stesso di *governance* provinciale ed all'impostazione dell'ente intermedio quale ente di secondo livello, espressione nei suoi organi dei comuni del territorio.

Questo modello mostra potenzialità e può assumere una portata sistemica nel percorso di ridisegno di un'architettura più razionale di governo territoriale.

Tra le funzioni per le quali l'amministrazione provinciale può svolgere un ruolo di supporto particolarmente prezioso vi sono infatti anzitutto quelle dei comuni di minori dimensioni e/o con minore capacità amministrativa. Rispetto all'esercizio di una serie di compiti amministrativi (si pensi, in termini emblematici, a quelli come stazione appaltante, dove non a caso da tempo il legislatore propone o impone percorsi di aggregazione e qualificazione), la dimensione comunale è spesso inadeguata: lo è a ben vedere sia pensando ai comuni di minore dimensione singolarmente presi, ma lo è ancora pure pensando a comuni piccoli ma associati. Quando l'esercizio di funzioni amministrative richiede competenze tecniche e amministrative evolute, la dimensione micro-locale è di norma inadeguata e l'associazionismo spontaneo tra enti di dimensione minima non è una soluzione⁴⁴.

Quella della provincia "casa dei comuni" è una prospettiva che è stata praticata e teorizzata dallo stesso sistema delle autonomie provinciali⁴⁵, ed appare strategica da più versanti: proprio a livello provinciale vengono inquadrare le esperienze relative alle funzioni di committenza pubblica (evidentemente favorite dall'obbligo di aggregazione, finché previsto dal codice dei contratti del 2016, ma sempre centrale vista la strategia di qualificazione delle stazioni appaltanti), insieme a quelle di gestione dei servizi di accesso ai finanziamenti europei (il c.d. "sportello Europa") ed ai servizi di gestione dei sistemi informativi e di innovazione tecnologica.

⁴⁴ V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, 42 ss.

⁴⁵ Si v. il ricordato progetto "Province&Comuni" di UPI, finanziato nel quadro del PON Governance (www.pi-co.eu/il-progetto-province-e-comuni), dove sono individuate come aree strategiche di promozione di un modello di supporto strutturato a partire da esperienze capofila: la funzione di stazione unica appaltante su lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali; la funzione di progettazione e start up del Servizio Associato Politiche Europee, per migliorare la capacità di attuazione e utilizzo dei Fondi europei da parte delle comunità locali; i servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati, per diffondere i servizi digitali offerti dalle Province, guidando gli Enti locali verso una matura e piena fase di digitalizzazione dei propri procedimenti.

In effetti, come dimostra l'esperienza del PNRR, proprio i comuni minori⁴⁶ avvertono con maggiore forza l'esigenza di disporre di strutture amministrative adeguate, e quindi di una capacità amministrativa che richiede competenze progettuali, programmatiche, di rendicontazione, che solo una "scala" ben superiore a quella micro-locale può assicurare. In questo scenario, le strategie possibili passano dunque: o per un reticolo associativo molto solido e strutturato, non rimesso alle variabili scelte locali ma guidato dalle regioni verso una dimensione comprensoriale (che in ambito montano potrà ricordare l'articolazione delle vecchie comunità montane); o per un ruolo di supporto dei comuni medi e dei comuni maggiori a vantaggio dei comuni minori del loro "circondario"; o per un ruolo di supporto provinciale.

Questa modularità, se esplorata, può diversamente portare a riconoscere la centralità del ruolo provinciale, che quindi potrebbe risultare tributario di queste funzioni locali non adeguatamente esercitate dai comuni. In assenza di un reticolo di unioni adeguate, che è stato in effetti poco sviluppato a livello regionale⁴⁷, e di una "generosità" dei comuni maggiori a vantaggio dei comuni minori (che sembra poco presente, a dar retta alla richiesta di supporto alle province per l'esercizio della funzione di committenza pubblica), le province si candidano come punto di esercizio di numerose funzioni teoricamente comunali ma per le quali la dimensione locale è inadeguata e sempre più destinata ad esserlo al crescere della complessità del fenomeno amministrativo contemporaneo. Si pensi a quanto diventano sempre più esigenti e sfidanti funzioni come quelle legate a: reclutamento e formazione del personale, gestione dei procedimenti disciplinari, gestione delle banche dati, privacy, trasparenza,

⁴⁶ Si v. es. da ultimo il rapporto OpenPolis, Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni, del 12 febbraio 2024, dove si lamenta che «l'accesso e la gestione dei fondi da parte dei comuni è un elemento critico nell'attuazione del Pnrr. È un aspetto sul quale è necessario fare di più, attraverso provvedimenti che permettano alle amministrazioni di integrare le professionalità necessarie» e si rileva come la minore capacità sia strettamente legata ad un dato dimensionale (www.openpolis.it/il-governo-deve-intervenire-sulla-capacita-amministrativa-dei-comuni/).

⁴⁷ Questo, pur a fronte di esperienze che hanno teso a valorizzare in modo strategico una rete di unioni. Si veda in questo senso in particolare il caso dell'Emilia-Romagna, dove l'associazionismo comunale è guidato da una chiara strategia regionale (ed in particolare dal Programma di riordino territoriale, che definisce in particolare le forme di sostegno a queste iniziative, nel quadro definito in particolare a partire dalla l.r. n. 13 del 2015).

funzioni di stazione appaltante, informatizzazione e digitalizzazione, utilizzo di soluzioni di AI nell'attività e nell'organizzazione amministrativa, controlli ambientali, interventi di tipo emergenziale, rendicontazione di progetti europei, accesso a bandi per finanziamenti (europei e nazionali), e l'esempio potrebbe continuare. Proprio il carattere prevalentemente "tecnico" di gran parte di queste funzioni consente di immaginare un ruolo della provincia quale sede sulla quale concentrare competenze e capacità amministrative di tipo tecnico ed amministrativo: una risorsa di sistema (utile anche per il centro statale, non solo per la dimensione strettamente locale), capace di modulare il suo intervento prendendosi cura delle esigenze non adeguatamente assicurate da comuni e rete comunale.

Si tratta di una prospettiva rilevante non solo da un punto di vista locale, ma anche in un'ottica nazionale e, complessivamente, "repubblicana". Questo perché le Province, se ripensate, possono svolgere, nel nuovo scenario, un ruolo di sistema, ponendosi quale "piattaforma" per gli interventi sul territorio anche definiti dallo Stato. Una piattaforma di competenze, amministrative e tecniche, a servizio di strategie e priorità politiche definite dai livelli competenti, ma incapaci di tradursi in azione efficace se non supportate da sedi amministrative in grado di trasformare, per fare un esempio legato alla stagione del Piano di ripresa e resilienza, le idee in progetti e i progetti in bandi, procedure, accompagnamento dell'esecuzione delle opere, loro rendicontazione.

Una sede amministrativa e tecnica, della quale si è avvertito il bisogno e la debolezza, tanto nella fase dell'emergenza pandemica, quanto in quella non meno sfidante dal punto di vista amministrativo della "messa a terra" del PNRR.

6. L'art. 118 al centro del ridisegno del sistema delle autonomie

A ben vedere, a prendere sul serio l'idea di una provincia "di supporto", è chiaro che questa dimensione amministrativa concretamente sussidiaria (e, quindi, espressione di una sussidiarietà che guarda alla effettiva capacità di esercizio delle funzioni, ragionando in concreto e non in astratto né tantomeno per livelli di governo) è tanto più importante e centrale al diminuire della capacità amministrativa propria dell'ente comunale, la quale spesso (anche se non sempre) è in proporzione della dimensione e

decesce al decrescere della dimensione organizzativa e in ultima istanza della popolazione amministrata. Questo, mentre il modello di *governance* tende a valorizzare a livello provinciale soprattutto gli enti comunali maggiori, che sono quelli che spesso finiscono per governare l'ente dal punto di vista della composizione dei suoi organi pur essendo spesso quelli invero meno interessati alle funzioni di supporto provinciale.

Questa idea di un ente intermedio che “va incontro” agli enti minori, modulando la propria attività in ragione di esigenze sussidiarie in concreto, si inserisce bene in una ri-lettura del Titolo V che prenda a perno proprio un'interpretazione ricca e complessiva dell'articolo 118 della Costituzione. Articolo che sempre più, nel complessivo fallimento del disegno centrato sull'articolo 117 che sembrava emergere dalla riforma del 2001, consente di reimpostare un impianto elastico e maggiormente effettivo di Repubblica delle autonomie.

È noto il percorso che ha condotto la Corte costituzionale a reinterpretare l'impianto di competenze legislative utilizzando la “chiamata in sussidiarietà”⁴⁸, e quindi l'articolo 118 sulle funzioni amministrative. Ed è altrettanto chiaro che è solo alla luce di un'applicazione estensiva dell'articolo 118, e del connesso principio di differenziazione⁴⁹, che è risultato possibile “sgranare” il principio di equiordinazione sotteso all'art. 114 e conseguentemente differenziare in modo rilevante lo stesso impianto organizzativo fondamentale degli enti di area vasta (tra di loro, e tra questi e gli altri enti territoriali che restano più saldamente ancorati al modello democratico-rappresentativo)⁵⁰.

Detto in altri termini, il combinato sussidiarietà-adequatezza-differenziazione⁵¹ sembra emergere come baricentro del complessivo sistema delle

⁴⁸ Cfr. es. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 455 ss.

⁴⁹ Per il quale ci sia consentito rinviare diffusamente a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

⁵⁰ Su questa lettura del principio di differenziazione, già E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2015, p. 145 ss.; cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, p. 878 ss.

⁵¹ Da notare che la giurisprudenza costituzionale maturata a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 ha centrato l'attenzione sui primi principi, tenendo in ombra il principio di differenziazione rispetto a quelli di sussidiarietà-adequatezza.

autonomie territoriali, e quindi in grado di illuminare l'architettura di fondo del sistema repubblicano.

La prospettiva della provincia "casa dei comuni" si deve legare quindi, per concludere, ad una riflessione più profonda sulle implicazioni dei principi di sussidiarietà (in concreto), adeguatezza e, soprattutto, di differenziazione, cercando soluzioni in termini organizzativi e di assetto funzionale che corrispondano non tanto all'idealtipico statuto costituzionale della provincia come ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., quanto soprattutto all'esigenza sostanziale di disporre di una capacità amministrative e di governo adeguate, in grado di consentire alle collettività territoriali (ai cittadini che le compongono ed alle autonomie che ne sono l'espressione nel loro complesso) di fronteggiare le sfide che hanno di fronte. Le comunità ed i singoli individui richiedono di fruire di servizi efficienti, di utilizzare infrastrutture funzionali, di godere dei diritti che dipendono dall'azione delle amministrazioni locali senza che la "taglia" dell'ente di riferimento determini eccessivi ridimensionamenti delle loro aspettative e delle loro tutele.

Vista dall'angolazione provinciale, la questione è rilevante tanto sul versante delle funzioni che su quello dell'organizzazione.

Dal primo punto di vista, una lettura estesa, e si può dire profonda, del principio, consente di immaginare una distribuzione delle funzioni amministrative che segua la effettiva capacità di esercizio, rispondendo così ad un bisogno sostanziale, che è anzitutto del cittadino, di poter fare affidamento su enti in grado di esercitare davvero le funzioni loro affidate, od altrimenti di avere di fronte un ente meno prossimo ma comunque capace. Superando, quindi, la tendenza che l'ordinamento ha non solo mantenuto, ma a volte esacerbato, di considerare i diritti dei cittadini una derivata della capacità degli enti di assicurarli, tanto da considerare in molte circostanze meno meritevole di protezione la posizione di cittadini amministrati da comuni di minore dimensione: si pensi alla disapplicazione del principio di distinzione, alla riduzione degli obblighi di trasparenza o dei presidi di legalità, all'assenza di limiti alla permanenza nella carica dei vertici politici, e così via. Tutte scelte giustificate da un'inadeguatezza organizzativa che va però limitata ai soli ambiti di stretta prossimità ed altrimenti compensata con soluzioni volte al superamento dell'inadeguatezza e non all'abbassamento di tutele.

Dal punto di vista organizzativo, la portata del principio di differenziazione e la valenza del modello della provincia “di supporto” nell’ambito delle funzioni locali, può giustificare una modulazione del modello democratico-rappresentativo, sul solco del modello definito dalla riforma del 2014 – salvo però doversene rivedere alcuni eccessi.

7. Per concludere: considerazioni sul governo provinciale

La “nuova provincia”, seguendo queste linee di riflessione, potrebbe caratterizzarsi dunque anche per un ruolo importante di supporto “sussidiario” e differenziato (con una “modularità” che va a segnare, in questo, anche la specificità delle province rispetto alle città metropolitane), ma sicuramente le sue funzioni non potrebbero limitarsi a questa prospettiva. A fianco di queste dovremmo trovare non meno consistenti funzioni proprie. Necessarie in sé, per esigenze di esercizio unitario di compiti amministrativi locali che vedono nella provincia il naturale punto di caduta, ma anche presupposto per un effettivo irrobustimento dell’amministrazione provinciale, a sua volta condizione perché la provincia possa farsi carico di supportare davvero le autonomie minori.

Non si tratta, d’altra parte, solo di considerare la previsione costituzionale, che vuole le province titolari di funzioni “proprie”, ma anche di rispondere ad una pluralità di esigenze diverse. Di tipo propriamente funzionale, e sussidiario, collocando al livello provinciale la generalità delle funzioni amministrative non localizzabili a livello comunale. Di coerenza di disegno rispetto al ruolo regionale, enti che rischiano altrimenti di schiacciarsi ulteriormente su una dimensione amministrativa, trascurando così la propria missione programmatica e di enti di legislazione. Di corrispondenza naturale tra circoscrizioni di dimensione sostanzialmente provinciale e livello di esercizio delle funzioni di area vasta, anche di quelle sin qui costrette in ambiti organizzati su una taglia vasta ma non provinciale e mantenute formalmente in capo ai comuni.

Questo combinarsi di funzioni esercitate in via sussidiaria in concreto, a supporto dei comuni, e in via sussidiaria propria, richiede un modello di *governance* che valorizzi tanto la dimensione istituzionale legata al rapporto con i comuni, quanto quella *propria*, direttamente rappresentativa della comunità provinciale.

La costruzione europea ci mostra, a ben altro livello di complessità, la possibilità di sviluppare modelli di *governance* capaci di valorizzare tanto la componente comunitaria (europea: Commissione, Parlamento), che quella degli enti costitutivi (intergovernativa, e quindi statale: Consiglio). Un ragionamento simile può immaginarsi a livello provinciale, modulando adeguatamente organi e loro competenze.

Anche immaginando la ricomposizione di una caratterizzazione pienamente rappresentativa del Consiglio (come richiede la Carta europea delle autonomie), può dunque valorizzarsi la sede “comunale” dell’Assemblea dei sindaci, e pensare a una formazione degli altri organi di governo (Presidente e Giunta, di cui si avverte la necessaria ricostruzione) che dia debito peso alle istanze “provinciali” e a quelle “comunali”, evitando però sempre situazioni di conflitto tra interessi comuni e interessi dello specifico comune. D’altra parte forse la provincia può trovare un proprio ruolo come ente al contempo esponenziale della comunità e rappresentativo di istanze del territorio che vanno anche al di là di quelle sole dei comuni: come ente di riferimento e di supporto di realtà come le autonomie scolastiche ed degli altri enti della sussidiarietà (orizzontale).

Per costruire una *governance* che consenta di tenere insieme queste diverse opzioni ed esigenze, si tratta di avere fantasia, buon senso, e conoscenza delle realtà locali, lasciando se del caso spazio agli statuti e riconoscendo un ruolo regionale nella costruzione di sistemi territoriali inevitabilmente essi stessi differenziati.

È infatti chiaro che il “posto” della Provincia, il suo ruolo, le sue funzioni, cambiano in modo significativo nei diversi contesti territoriali: regioni grandi con una sterminata pluralità di comuni anche piccolissimi, regioni grandi ma con una rete comunale già razionalizzata, regioni piccole, contesti densamente abitati ed aree in via di spopolamento, ambiti contigui a grandi centri urbani di attrazione e aree interne.

Non c’è, forse, una soluzione valida per situazioni così diverse, ed anche in questo stanno, a prenderlo sul serio, le possibili implicazioni del principio di differenziazione. Resta, certo, il compito che la Costituzione assegna allo Stato di definire le coordinate fondamentali dell’apparato funzionale e della forma di governo provinciale, provando a tirare una riga e ripartire dieci anni dopo la legge Delrio.

Le strade provinciali sono, come noto, malmesse, si tratta di decidere di intervenire, sapendo che è necessaria ben più di una manutenzione.

Provincial Roads and Where to Find Them. Prospects and Challenges of the Intermediate Local Authority

Enrico Carloni

Abstract: Il saggio riflette, a dieci anni dalla riforma operata dalla legge n. 56 del 2014, sulla traiettoria e sulle prospettive dell'ente locale intermedio. La provincia, oggetto di interventi di riforma che ne hanno svuotato le funzioni e ne hanno ridotto ruolo e legittimazione, aspetta di essere riportata ad una piena dignità di ente territoriale di rango costituzionale. La nuova riforma non potrà essere non solo l'occasione per rinforzare la governance provinciale, ma dovrà tenere conto del fatto che le province sono uno snodo fondamentale del principio di sussidiarietà (come livello naturalmente destinatario delle funzioni di area vasta), ma anche di quello di differenziazione (ponendosi in rapporto particolarmente forte con i comuni minori, quali "casa dei comuni" in grado di fornire un fondamentale supporto amministrativo). In termini generali, la soluzione alla questione provinciale appare porsi ad un crocevia che interessa anche gli altri livelli di governo, ed interessa il sistema delle autonomie nel suo complesso.

Abstract: The essay reflects, ten years after the reform brought about by law no. 56 of 2014, on the trajectory and prospects of the intermediate local authority. The province, the subject of reform interventions that have emptied its functions and reduced its role and legitimacy, awaits to be restored to the full dignity of a territorial body of constitutional rank. The new reform will not only be an opportunity to strengthen provincial governance, but will have to take into account the fact that the provinces are a fundamental hub of the principle of subsidiarity (as a level naturally receiving the functions of a large area), but also of that of differentiation (posing a particularly strong relationship with the smaller municipalities, as a "house of municipalities" capable of providing fundamental administrative support). In general terms, the solution to the provincial question appears to be at a crossroads that also affects the other levels of government, and affects the system of autonomies as a whole.

Parole chiave: Province; Autonomie locale; Riforme amministrative; Area vasta; Sussidiarietà; Differenziazione; Capacità amministrativa.

Keywords: Provinces; Local autonomies; Administrative Reforms; Large Area; Subsidiarity; Differentiation; Administrative Capacity.