

Le nuove province di Giulio Vesperini

L'art. 23 del d.l. n. 201/2011 convertito dalla l. n. 214/2011 detta una nuova disciplina della organizzazione e delle funzioni delle province: determina un complessivo svuotamento dei loro compiti e la loro trasformazione in organismi di secondo grado, diretta emanazione dei comuni. La normativa, da un lato, pone numerosi problemi di costituzionalità. Dall'altro, si inserisce in un complesso di interventi sull'ordinamento locale, disposti negli ultimi anni, nei quali fanno premio le esigenze di riduzione della spesa pubblica su quella della coerenza con i tratti fondamentali del sistema autonomista, disegnato dalle riforme legislative e costituzionali della fine del secolo scorso.

I termini del problema

Le province sono un costo inutile e devono essere, quindi, soppresse o, almeno, drasticamente ridimensionate? O, viceversa, il risparmio che deriverebbe da interventi di questo tipo risulterebbe di importo limitato e, comunque, non tale da compensare la perdita di ruolo di un ente al quale la Costituzione e la legge assegnano compiti fondamentali nel sistema del governo locale? E ancora. Si tratta di razionalizzare le dimensioni e le funzioni delle province, senza incidere, però, sulla loro configurazione essenziale di enti generali vocati alla cura di interessi di area vasta? Oppure per la cura di questi stessi interessi si possono adottare soluzioni differenti, da riservare alla autonoma determinazione delle regioni, con la conseguenza, tra l'altro, di privare le province medesime della protezione costituzionale della quale oggi dispongono?

In estrema sintesi, sono questi i termini del dibattito degli ultimi cinque-sei anni sull'assetto delle province e delle soluzioni che, sulla base delle diverse opzioni, sono state proposte o realizzate (1). Così, per esempio, l'art. 15 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 aveva disposto la soppressione di tutte le province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva inferiore a 3000 kmq. Ma di fronte ai numerosi rilievi mossi contro questa disposizione, per essersi discostata dalle disposizioni costituzionali sul mutamento delle circoscrizioni provinciali (2), la legge di conversione ne ha conservato il solo c. 5 che disponeva il dimezzamento del numero di consiglieri e di assessori provinciali. Peraltro, la riduzione disposta nel 2011 faceva seguito a quelle già disposte nel 2009 (art. 2, c. 184, legge 23 dicembre 2009, n. 191), e nel 2010 (art. 1, c. 1, 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42).

Numerose, poi, sono state le proposte di revisione costituzionale per la soppressione delle province. A quelle di origine parlamentare (una decina circa)

presentate alla Camera e al Senato, si è aggiunta, da ultimo, nel settembre del 2011, quella del governo, intitolata "soppressione degli enti intermedi", nella quale, tra l'altro, si prevede la soppressione delle province; l'attribuzione alla legge regionale, da adottare previa intesa con il consiglio delle autonomie locali, del compito di istituire sull'intero territorio regionale forme associative tra i comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta e di definirne organi, funzioni e legislazione elettorale; la soppressione, sempre con disposizione della regione, degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati, che hanno funzioni di governo di area vasta (3).

Rispetto a questi indirizzi, le norme dei cc. da 14 a 20 dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, presentano, assieme, tratti comuni e differenze. È comune, principalmente, la finalità

Note:

(1) A proposito del dibattito di questi anni, si vedano, tra gli altri, B. Caravita di Toritto, *Abrogazione o razionalizzazione delle province?*, in www.federalismi.it, n. 18/2006; G.C. De Martin, *Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, disponibile on line all'indirizzo http://doc.sspal.it/bitstream/10120/223/1/garanzie_auton_eell.doc, dove si sviluppano una serie di argomentazioni riprese, poi, in grande parte, anche in ID., *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, audizione davanti alla I commissione della Camera, 30 luglio 2009, in www.federalismi.it, 2009, 17; F. Fabrizzi, *L'eliminazione delle province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori parlamentari*, in www.federalismi.it, 2009, 17.

(2) Tra gli altri, in materia, A. Sterpa, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province*, in www.federalismi.it, n.11/2010; F. Fabrizzi, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in www.federalismi.it, n. 11/2010.

(3) Informazioni sul dibattito in corso sono contenute in Camera dei deputati, XVI legislatura. *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Modifica agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di province*, A.C. 1242 e abb. Schede di lettura e testo a fronte. N. 521, terza edizione, 19 dicembre 2011. In letteratura, tra gli altri, F. Merloni, *Abolire le Province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in *Astrid Rassegna*, n.16/2011.

perseguita del risparmio di spesa, attraverso la riduzione dei cd. costi della politica. Le differenze riguardano le soluzioni previste per raggiungere lo scopo. La legge del dicembre 2011, infatti, interviene assieme sulle funzioni e sulla organizzazione di governo delle province (4); determina una ulteriore riduzione del numero degli amministratori provinciali, ma questa consegue, essenzialmente, alla semplificazione della organizzazione di governo; soprattutto, produce un complessivo svuotamento delle province e le trasforma in enti di secondo grado, organismi di emanazione dei comuni più che enti esponenziali diretti delle collettività stanziati sul territorio.

Le finalità

Che le norme della l. n. 214/2011 sulle province, al pari di quelle adottate o proposte nel periodo immediatamente precedente, perseguano la finalità di contenere la spesa pubblica, è questione nota e che non necessita di particolari dimostrazioni. La rubrica dell'art. 23, nel quale esse sono contenute, reca "Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di governo, del Cnel; delle autorità indipendenti e delle province"; la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto legge stima il risparmio di spesa, atteso da queste disposizioni, in circa 65 milioni di euro lordi, in termini assoluti, e in circa il 50%, in termini percentuali. È noto, anche, che queste stime sono state contestate, tra gli altri, dall'Unione delle province d'Italia-UIP, che, in una nota del 7 dicembre 2011, intitolata "I vizi di incostituzionalità e le incongruenze dell'art. 23, commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, sulle Province", ha imputato al governo di aver sovrastimato gli effetti delle disposizioni in questione; di non aver tenuto conto, a questi fini, delle riduzioni del numero degli amministratori provinciali già disposte dalle leggi del 2010 e del 2011; di non aver valutato adeguatamente i costi aggiuntivi derivanti dal trasferimento delle funzioni provinciali ad altri enti, che neutralizzerebbero, in buona parte, i risparmi conseguiti con la riduzione del personale politico (5).

C'è un aspetto, tuttavia, che merita di essere segnalato. La finalizzazione delle misure di riordino delle province agli obiettivi del risparmio di spesa (e, in particolare, alla riduzione dei costi della politica) rappresenta una nota caratteristica delle tendenze più recenti del dibattito (e della normazione) in materia. Della revisione dell'assetto provinciale o della soppressione delle province medesime si di-

scute, infatti, in Italia da decenni (6), ma le argomentazioni che, nel corso del tempo, hanno sostenuto le relative proposte hanno riguardato, di volta in volta, la scarsa identificazione tra la provincia e la rispettiva collettività di riferimento, il carattere artificioso della provincia, la inadeguatezza delle circoscrizioni provinciali, la scarsa importanza delle funzioni provinciali (ancora negli anni Settanta del secolo scorso, Giannini definiva le province "enti senza faccia") (7), l'ambiguo rapporto con le regioni, la confusione tra la provincia come sede locale e come sede di decentramento dell'amministrazione statale, ecc. (8). Solo la proposta di revisione costituzionale per la soppressione delle province presentata, nel 1977, dal partito repubblicano, assieme alle motivazioni più consuete (quali, ad esempio, quelle della inconsistenza funzionale delle province e della loro inadeguatezza dimensionale), adduceva ragioni di ordine finanziario, rilevando che le province hanno costi di funzionamento sproporzionati sia rispetto alle funzioni loro assegnate, sia rispetto a quelli sostenuti da altri enti locali.

Le norme della l. n. 214/2011, quindi, alla pari di quelle, adottate o proposte, nel periodo più recente, introducono una innovazione significativa rispetto al passato: le istanze di revisione dell'ordinamento provinciale richiamano, in larga parte, quelle dei decenni scorsi, ma le finalità perseguite se ne differenziano in modo significativo. Del resto, va detto che, oggi, uno dei principali argomenti adoperati in passato per sostenere la necessità di sopprimere le province, e cioè quello della scarsa consistenza quantitativa e qualitativa dei compiti da loro assol-

Note:

(4) Anche se il tema non viene discusso nel testo, è importante ricordare che l'efficacia di queste disposizioni è stata differita nel tempo, secondo quanto previsto dal c. 20 dell'art. 23.

(5) Si veda anche UIP, *Dossier. Le province allo specchio. Le funzioni, i bilanci, i costi*, Roma 21 luglio 2011.

(6) Una ricostruzione di questo dibattito si trova ora nei tre scritti pubblicati sulla rivista *Federalismi.it* da F. Fabrizzi e dal titolo, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in *www.federalismi.it*, 2008, 7; ID. *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, in *www.federalismi.it*, 2008, 12; ID., *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'assemblea costituente ad oggi*, in *www.federalismi.it*, 2008, 23.

(7) M.S. Giannini, *La provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle province*, 1970, 450 e ora in ID. *Scritti*, volume sesto, 1970-1976, Milano, 2005, 85.

(8) V. al riguardo T. Groppi, *Soppressione delle province e nuovo titolo V. Audizione davanti alla I commissione affari costituzionali della Camera dei deputati 30 luglio 2009*, in *www.federalismi.it*, 2009, 15.

ti, risulta superato dagli sviluppi dell'ordinamento. Dal 1990, in poi, le leggi dello Stato e delle regioni, infatti, hanno attribuito alle province funzioni importanti, alle quali ha fatto seguito un aumento delle risorse a loro disposizione (9). Per esempio, se ci si limita alle norme generali, si rileva che l'art. 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (riprendendo in gran parte le disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142) attribuisce loro le funzioni amministrative di interesse provinciale riguardanti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in numerosi settori (tra i quali, tra gli altri, quelli della difesa del suolo, della tutela e della valorizzazione dell'ambiente, dei beni culturali, della viabilità e trasporti, ecc.); l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, qualifica, in via transitoria, funzioni fondamentali delle province quelle riguardanti l'istruzione pubblica, i trasporti, la gestione del territorio, ecc.

Le nuove funzioni delle province

La disciplina della l. n. 214/2011 sulle funzioni delle province si distingue da quella delle diverse proposte presentate in questi ultimi anni perché introduce una importante innovazione della disciplina vigente. Il c. 14 dell'art. 23 dispone: «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Il c. 18, poi, regola la sorte delle funzioni attualmente di pertinenza delle province, prevedendo che, entro il 31 dicembre 2012, con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze, queste devono essere trasferite ai comuni, a meno che per assicurarne l'esercizio unitario non debbano essere attribuite alle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Segue una norma sul trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio di tali funzioni e una altra che prevede, in caso di inerzia del legislatore regionale, la sua sostituzione con legge dello Stato. Ne consegue l'abrogazione tacita di tutte le norme che attribuiscono funzioni (diverse da quelle indicate espressamente nella nuova disciplina) alle province: sia di quelle generali, sopra richiamate, del d.lgs. n. 267/2000 e del d.lgs. n. 216/2010, che di quelle settoriali regolate da numerose leggi statali e regionali. Si tratta di una innovazione molto radicale, i cui effetti, tuttavia, potranno essere valutati compiutamente solo quando saranno dettate le leggi (statali

e regionali) per la definizione delle nuove attribuzioni delle province e la riallocazione di quelle già di loro pertinenza.

La disciplina del dicembre 2011, tuttavia, pone alcuni importanti problemi di costituzionalità. Anzitutto, ne è dubbia la conformità alle regole sulla allocazione delle funzioni amministrative dettate dall'art. 118, c. 1, Cost. La norma costituzionale, infatti, prevede che, sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, possano essere conferite "funzioni amministrative" alle province, quando i comuni non siano in grado di assicurarne l'esercizio unitario. Nel sistema della legge del dicembre 2011, all'opposto, le sole funzioni che possono essere attribuite alle province sono quelle di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni. Pertanto, alla flessibilità del meccanismo previsto dalla norma costituzionale (assicurato dal riferimento ai parametri di sussidiarietà, adeguatezza, esercizio unitario), si sostituisce la predeterminazione con legge delle sole attribuzioni che possono essere date alle province, con la conseguente preclusione della possibilità di attribuire loro altre funzioni amministrative (10).

Un secondo problema di costituzionalità investe il rapporto tra lo Stato e le regioni. Con la legge del 2011, infatti, il primo si sostituisce alle seconde nella determinazione, anche nelle materie riservate loro dalla Costituzione, del tipo di attribuzioni da assegnare alle province: alle regioni residua il (limitato) compito di definire gli ambiti materiali nei quali quelle stesse attribuzioni possono vertere. Inoltre, come si è visto, per quelle regioni che non decidano in materia entro il 31 dicembre 2012, è contemplato l'intervento sostitutivo dello Stato, secondo la disciplina dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Ma la previsione costituzionale dell'art. 120, c. 2, del quale la norma del 2003 fornisce attuazione, consente l'esercizio dei poteri sostitutivi statali solo nei casi «di mancato rispetto di norme o trattati internazionali oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero

Note:

(9) Nel Rapporto Isae, *Finanza pubblica e istituzioni*, maggio 2008, disponibile all'indirizzo on line http://www.isae.it/Rapporto_ISAE_maggio_2008.pdf. Si veda in particolare il capitolo secondo dedicato a "Le Province italiane: tra valorizzazione delle specificità territoriali e sostenibilità finanziaria", 57 ss.

(10) Ovviamente le considerazioni svolte nel testo si riferiscono all'ipotesi in cui il legislatore statale intenda mantenere ferme per il futuro le scelte compiute dalla l. n. 214/2011. Esso ben potrebbe, altrettanto ovviamente, correggerle o cambiarle del tutto.

quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Ci si può domandare, allora, se in qualcuna delle ipotesi elencate dalla norma costituzionale possa farsi rientrare quella contemplata dalla l. n. 214/2011, della mancata adozione della legge regionale entro il termine perentorio fissato dalla legge dello Stato.

Infine, si pone il problema della compatibilità delle disposizioni della l. n. 214/2011 con la previsione dell'art. 118, c. 2 Cost. che garantisce alle province (così come ai comuni e alle città metropolitane) «funzioni amministrative proprie» in aggiunta a quelle loro conferite dallo Stato e dalla regione, nelle materie di rispettiva competenza. La limitazione posta dalla l. n. 214/2011 all'attribuzione di funzioni diverse da quelle di indirizzo e coordinamento, infatti, preclude, in radice la possibilità per le province di assumere compiti «in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva collettività e del territorio su cui è insediata» (11), secondo la accezione più diffusa della nozione di «funzioni proprie». Nel sistema della legge, quindi, le province possono avere solo funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni, non invece «funzioni proprie», sulla essenzialità delle quali, pure, si è pronunciata la Corte costituzionale, statuendo che il «mancato riferimento da parte del legislatore regionale alle funzioni proprie non implica il riconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 della Costituzione» (12).

Si può segnalare, infine, un problema interno, per così dire, allo stesso disegno della l. n. 214/2011, quello della sorte delle (tante) funzioni attualmente esercitate dalle province. Come si è già detto, le indicazioni della legge, al riguardo, sono scarse: si fissa un termine per l'adozione delle leggi statali e regionali di allocazione di queste funzioni e si stabilisce che queste siano trasferite ai comuni, salvo che l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario ne imponga l'attribuzione alle regioni. Se si considera, però, che la stragrande maggioranza dei comuni, se non altro in ragione delle dimensioni, non è nelle condizioni di esercitare le funzioni ora di pertinenza provinciale gli esiti prevedibili di questa importante opera di riallocazione sono i seguenti: dilatazione delle competenze regionali; rafforzamento delle competenze dei comuni di dimensioni maggiori; nelle aree interessate, e sempre che siano finalmente istituite, passaggio delle competenze provinciali

alle città metropolitane (la l. n. 214/2011 non ne fa menzione, ma una allocazione di questo tipo è coerente con il dettato costituzionale e la configurazione che altre leggi fanno delle città); espansione delle attribuzioni delle associazioni tra comuni (anche qui, la legge non fornisce indicazioni, ma una ipotesi di questo tipo sarebbe coerente con il principio di sussidiarietà che impone di privilegiare l'organismo comunale). Si può, inoltre, ritenere che la finalità perseguita dalla l. n. 214/2011 imponga un ulteriore limite, ancorché questo non sia stato esplicitato, e cioè che i costi della riallocazione delle funzioni amministrative non compensino quelli risparmiati con la riduzione del personale politico delle province. Ma se l'esigenza è ovvia, meno ovvia è la strumentazione giuridica da predisporre per il suo soddisfacimento, specie in un contesto connotato dalla distribuzione del potere di regolamentazione tra lo Stato e le venti regioni.

L'organizzazione di governo

Anche quanto alla organizzazione di governo, la disciplina della l. n. 214/2011 si differenzia in modo significativo da quelle proposte o disposte negli anni più recenti. Infatti, essa non si limita alla riduzione del numero degli amministratori provinciali, che pure è consistente, sia pure non ancora precisamente quantificabile (si può, però, stimare che, dopo l'attuazione della riforma, il numero degli amministratori provinciali non supererà un quarto di quello attuale). Ma, in modo più radicale, modifica la tradizionale articolazione del governo locale e le regole per la sua formazione. Da un lato, infatti, gli organi di governo scendono da tre a due, perché viene soppressa la giunta e rimangono solo il consiglio e il presidente. Dall'altra, la disciplina dell'elezione diretta di presidente e consiglio, contenuta nel testo unico del 2000, viene abrogata e sostituita con l'elezione dei componenti del consiglio provinciale da parte degli «organi elettivi» dei comuni ricadenti nel territorio della provincia, mentre il presidente viene scelto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti (13). Anche per questa parte, peraltro,

Note:

(11) Così L. De Lucia, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 23, ivi 53.

(12) Corte cost. 18 giugno 2007, n. 238.

(13) Una proposta del genere, però, era già stata avanzata, nel corso del dibattito svoltosi alla commissione affari costituzionali della Camera nel luglio 2009, da Vassallo, «Modifiche agli artt. 114 e 133 della Costituzione in materia di province e di città metropolitane», A.C.: 2579. Per un commento di questa proposta; (segue)

la legge detta solo la testa di capitolo della regolamentazione, demandando il resto a successivi interventi normativi, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012.

Si segnalano due ordini di problemi. Da un lato, anche per questa parte, ci sono dubbi di costituzionalità. In particolare, la configurazione della provincia come ente di secondo grado è di dubbia compatibilità con il disegno costituzionale di un sistema policentrico ed equiordinato nel quale, secondo le parole della Corte costituzionale, «gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (14). In altri termini e ripetendo cose ampiamente note. La Costituzione accorda alle province, come alle regioni, alle città metropolitane e ai comuni, una autonomia di tipo politico. Questa si riferisce, in via immediata, alle collettività stanziate sul territorio e, in via mediata, ai rispettivi enti esponenziali (15); consiste nella possibilità accordata alle collettività medesime di darsi un proprio indirizzo politico-amministrativo, anche diverso da quello dello Stato (16); ha tra le sue condizioni quella del carattere direttamente rappresentativo degli enti esponenziali, nei quali, quindi, almeno l'organo di indirizzo politico-amministrativo deve essere eletto a suffragio universale. Nella l. n. 214/2011, come si è visto, le cose stanno in modo molto diverso: la provincia non è (più) ente territoriale autonomo, espressione diretta ed immediata della collettività insediata sul suo territorio, ma organo di emanazione dei comuni che provvedono a sceglierne i titolari degli organi di governo e in funzione dei quali la provincia stessa deve operare.

Ci sono, poi, una serie di problemi che dovranno essere risolti dalla legge con la quale lo Stato, entro il 31 dicembre 2012, dovrà completare la regolamentazione della materia. Tra questi: quello della proporzione tra le dimensioni demografiche del territorio della provincia e il numero dei consiglieri provinciali; quello delle competenze da assegnare, rispettivamente, al consiglio e al presidente; quello della identificazione dell'organo elettivo del comune che partecipa alla elezione del consiglio provinciale (la legge parla genericamente di «organi elettivi», ma, come è noto, sono tali sia il sindaco che il consiglio comunale); quello del temperamento tra la composizione ristretta del consiglio provinciale (che non consente la presenza dei rappresentanti di ciascuno dei comuni compresi nel territorio pro-

vinciale) e l'esigenza di assicurare la partecipazione del complesso dei comuni medesimi alla formazione di un organo titolare di poteri di indirizzo e coordinamento nei loro confronti.

Conclusioni

Le norme della l. n. 214/2011 sulle province presentano, quindi, molti profili di dubbia costituzionalità. Più in generale, dalle considerazioni svolte, si ricava la conclusione che il legislatore abbia inteso sovrapporre a quello costituzionale un proprio diverso modello di provincia, ancorché appena abbozzato: il nome è lo stesso utilizzato dalla Costituzione, ma la sostanza sensibilmente diversa. La provincia della legge del dicembre 2011 costituisce meno un ente esponenziale di collettività stanziate sul territorio, più un organismo di diretta emanazione dei comuni, con attribuzioni tassativamente determinate, un ridotto apparato di governo e alcuni tratti di somiglianza con alcune importanti forme associative tra comuni (17).

Conclusione, questa ultima, che potrebbe essere messa in dubbio se si considerasse la questione da un diverso punto di vista, che pure è stato proposto nel dibattito recente. Da un lato, infatti, si potrebbe sostenere che la laconicità del testo costituzionale sul punto è tale da autorizzare a ritenere che, anziché modellare le province, questo si limiti sostanzialmente a farne menzione, lasciando, di conse-

Note:

(segue nota 13)

cfr. T.E. Frosini, *Modifica del titolo V e ruolo delle province, Audizione davanti alla I commissione della Camera*, 30 luglio 2009, in www.federalismi.it, n.17/2009. In parte simile, è la proposta presentata dallo stesso Vassallo e altri, nel luglio 2011, «Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 e introduzione dell'art. 115-bis della Costituzione, in materia di province e di città metropolitane».

(14) Corte costituzionale 10 aprile 2002, n. 106. Per la discussione del tema, si veda, di recente, S.Civitarese Matteucci, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 467.

(15) Per la connessione tra l'autonomia delle comunità territoriali e quella dei loro enti esponenziali, si rinvia agli scritti di U. Pototschnig, *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in *Le regioni*, 1975, 1072; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; G. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984.

(16) M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sul concetto di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851.

(17) Analogamente alle comunità montane (regolate dall'art. 27 d.lgs. n. 267/2000), l'organo rappresentativo e quello esecutivo sono formati da personale eletto dei comuni che fanno parte del territorio; così come gli accordi di programma, le nuove province servono (anche) ad assicurare un esercizio coordinato delle funzioni dei diversi comuni.

guenza, aperta la strada a soluzioni diverse. Ivi compresa, quindi, quella adottata dalla l. n. 214/2011 del sostanziale svuotamento delle province medesime. La qualificazione delle province come enti esponenziali direttamente rappresentativi delle collettività stanziate sul relativo territorio, allora, sarebbe meno il portato di una disciplina costituzionale univocamente orientata in quel senso, più, invece, il portato di un indirizzo scientifico e giurisprudenziale condizionato da una serie di retaggi storici.

Dall'altro lato, l'equiparazione tra i comuni e le province disposta dalle norme costituzionali, a favore della quale si è argomentato nelle pagine che precedono, viene messa in discussione da quanti ritengono che sarebbe possibile, a Costituzione invariata, concepire le province, al pari delle città metropolitane, «come enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni, sul modello delle comunità montane» (18) O da quanti sostengono la tesi che la riforma costituzionale del 2001 introdurrebbe una rottura nella precedente configurazione costituzionale della provincia e darebbe fondamento costituzionale ad una distinzione tra la provincia stessa e il comune, l'una ente a funzioni enumerate, l'altro, unico ente locale a funzioni generali.

Anche per le ragioni appena indicate, quindi, sulla sorte costituzionale della regolamentazione delle province è difficile, al momento, fare previsioni. Può essere interessante, invece, osservare che le disposizioni della l. n. 214/2011 sul punto costituiscono parte integrante di una serie di interventi sull'ordinamento delle autonomie locali adottati nel corso degli ultimi anni (quali, per esempio, quelli che sopprimono una serie di istituti, organi ed incarichi; dispongono la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane; impongono ai piccoli comuni l'esercizio associato di funzioni; impongono limiti alla costituzione di società a partecipazione pubblica, dispongono, finanche, sull'orario nel quale si deve svolgere il consiglio comunale); motivati dal richiamo all'esigenza del contenimento dei costi; che rivedono, trasformano e sopprimono i singoli elementi che compongono il sistema delle autonomie locali «in base a tempi, metodi e logiche condizionati dal contingente mutare delle circostanze e delle emergenze, anzitutto economiche»; nei quali, infine, il ruolo della Costituzione «si presenta profondamente svalutato, talora semplicemente ignorando il problema, talora in una esplicita e enfaticizzata prospettiva di revisione di queste disposizioni: che - “in attesa” o “in anticipazione”

delle modifiche costituzionali- giustificatamente si prestano a deroghe e violazioni» (19).

Il fenomeno è troppo recente per potersi prestare ad una valutazione compiuta. Ci sono, tuttavia, una serie di domande che possono orientarne la lettura e la successiva sistemazione. Per esempio, ci si può domandare se il fenomeno in questione possa considerarsi come l'espressione di una delle possibili dinamiche innestate dalla crisi economica e finanziaria di questi ultimi anni, e cioè quella della centralizzazione dei processi decisionali (20). E, nel caso, se le misure adottate di recente presentino analogie e differenze con quelle adottate, nel corso della storia unitaria, in altri momenti di grave difficoltà finanziaria dello Stato (per esempio, quelle prese nel corso degli anni Settanta del secolo XIX per far fronte ai costi dell'unificazione sostenuti dallo Stato o quelle degli anni Settanta del secolo XX, a partire dalla riforma tributaria del 1971). O ancora, se esse rappresentino una semplice conferma di un tratto ricorrente della storia repubblicana, quello, cioè, della debole efficacia precettiva della Costituzione nella conformazione dei rapporti tra poteri locali, regionali e centrali, o se innestino invece una retro-marcia significativa rispetto agli indirizzi autonomistici che hanno informato le riforme legislative e costituzionali degli ultimi anni del secolo scorso. Se, infine, la nozione di centralizzazione è adeguata a sintetizzare in modo efficace la linea di tendenza di queste misure o se, invece, come è stato dimostrato per fasi precedenti della storia dell'ordinamento locale, per poter esprimere un giudizio compiuto, occorre estendere l'analisi a tutte le componenti del rapporto tra lo Stato e il sistema delle autonomie per rintracciare la molteplicità dei fili che tengono uniti il centro e la periferia, i numerosi meccanismi di bilanciamento che fanno del sistema delle autonomie locali un sistema variabile, flessibile e in larga parte contraddittorio, il loro sviluppo nel corso del tempo (21).

Note:

(18) M. Renna, *Brevi considerazioni su province e altri enti “intermedi” e di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n.36/2006.

(19) Le citazioni sono prese da L. Vandelli, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna* 21 settembre 2011, disponibile on line all'indirizzo http://www.astrid-online.it/rassegna/21-09-2011/Vandelli-L_treccani-costi-ter_incorso-di-public.pdf.

(20) Sulla quale si veda, tra gli altri, B.Guy Peters, *Governance responses to the fiscal crisis- comparative perspectives*, in *Public Money & Management*, 31:1, 2011, 75, ivi, 76.

(21) Per questi aspetti, si rinvia alle considerazioni svolte in G. Vesperini, *I poteri locali*. Volume secondo, Roma, 2001, 301 ss.