

Gli Enti locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione.¹

1. Introduzione

Obiettivo del presente lavoro è l'analisi funzioni provinciali dopo l'attuazione della legge n. 56/2014, c.d. “Legge Delrio”, e alla luce della mancata riforma costituzionale. Questi due eventi, insieme alle disposizioni adottate dalla legislazione sulla crisi economica (a partire, in particolar modo dal Decreto legge n. 104 del 2011) hanno profondamente inciso sull'assetto delle Province che, seppur sopravvissute all'esito referendario e dunque alla de-costituzionalizzazione, escono indebolite sul piano politico-istituzionale, funzionale, organizzativo e finanziario.

In particolar modo, l'intera vicenda ha comportato per le Province una perdita di funzioni a favore dell'ente Regione e, solo in misura assai più modesta, a favore dei Comuni, singoli o associati.

In parte analoga appare la vicenda delle Città metropolitane, le quali in molte Regioni hanno avuto lo stesso trattamento riservato alle Province, nonostante la legge e l'Accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 avesse previsto una loro differenziazione funzionale che ne esaltasse la specificità. Inoltre, sin dall'avvio è mancata per le Città metropolitane una reale visione di governo dell'area metropolitana, sia per il loro dimensionamento, contenuto entro i confini delle precedenti province, sia per l'aspetto funzionale non rapportato ai poteri necessari di governo metropolitano, e sia per il modello organizzativo prescelto in via principale della formazione degli organi con procedure elettorali di secondo grado.

Il quadro istituzionale attuale appare in dissonanza rispetto ai principi costituzionali, che assegnano a ciascun livello di governo “funzioni proprie” e “funzioni conferite” con legge statale o regionale in base alla rispettiva competenza per materia (art. 118, comma 2, Cost.) e facendo applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, consentendo di mantenere funzioni amministrative in capo allo Stato o alle Regioni, solo per salvaguardarne l'esercizio unitario (art. 118, comma 1, Cost.).

¹ Il presente lavoro si basa sulla ricerca omonima realizzata dall'Istituto sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSIRFA-CNR).

Pertanto, la situazione del governo territoriale richiede di essere considerata nuovamente tenendo conto della necessità di recuperare l'equilibrio perduto, in considerazione della circostanza che l'area vasta è ben lontana dall'aver raggiunto un sufficiente livello di stabilità, di efficacia ed efficienza.

2. Riorganizzazione regionale

L'assetto funzionale delle Province è stato profondamente rivisto a seguito della legislazione regionale emanata in attuazione delle legge n. 56 del 2014, contenente "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". La riallocazione delle funzioni si caratterizza, da un lato, con l'indicazione delle c.d. funzioni fondamentali (art. 1, comma 85), e, dall'altro, con l'assoluta discrezionalità con la quale le Regioni hanno disciplinato l'allocazione delle c.d. funzioni "non" fondamentali. Si tenga conto che il rilievo di questa differenziazione tra Regioni, con riferimento al quadro provinciale, è accentuato dalla circostanza che l'ente di area vasta opera – come è stato agevolmente riscontrato – interamente nell'ambito delle materie di competenza regionale concorrenti e residuali, atteso che l'unica competenza statale restituita dalle Province allo Stato ha riguardato la materia delle *minoranze linguistiche*.

I processi di riordino regionale sono stati e restano diversificati; partiti in tempi diversi, ad oggi si possono dire tutti pienamente avviati, ma sicuramente non conclusi in moltissimi casi.

La decisione politica di procedere allo svuotamento delle funzioni provinciali e alla trasformazione delle Province in enti di secondo grado, nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione, si è rivelata problematica, perché si è agito in assenza di una compiuta strategia del governo territoriale e, per di più, in vista di una riforma costituzionale del bicameralismo e del Titolo V, promossa sull'onda emozionale e mediatica di una semplificazione istituzionale e della riduzione dei costi della politica.

La legge n. 56 del 2014 costituisce un emblema di questa filosofia, la cui anima non sembrava a favore del principio di autonomia, ma esprimeva una forte tensione verso il centralismo e la tendenziale riduzione delle Regioni a un ruolo meramente gestionale.

Peraltro, non va dimenticato che la legge n. 56 sollecitava le Regioni a rivedere le funzioni allocate alle Province, considerando quelle funzioni provinciali che avrebbero riguardato le loro materie, spingendo verso la diretta assunzione delle medesime. Ne è derivata una criticità istituzionale, anche perché le Regioni hanno seguito metodi e modalità differenti, determinando un vuoto per cui determinate funzioni provinciali, soprattutto strade provinciali e viabilità, non sono state più esercitate da alcun soggetto istituzionale, anche a seguito della dispersione del personale e del patrimonio tecnico e di conoscenze delle Province.

Inoltre, all'incertezza istituzionale ha dovuto sopperire la stessa amministrazione statale, che ignorava la consistenza delle competenze statali conferite al livello provinciale. Di qui la necessità subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 56, di procedere ad una ricognizione delle funzioni stesse.

L'attuazione della "Legge Delrio" non ha portato solo allo smantellamento di cataloghi di materie uniformi, come nella tradizione del TULCP, ma anche ad uno stravolgimento dei sistemi regionali, prevalentemente imperniati per le funzioni di area vasta sulle amministrazioni provinciali, aprendo la strada a diverse modalità di riorganizzazione da parte delle Regioni: in alcuni casi, la costituzione di tavoli tra Regioni e Province come, per esempio, nel caso delle Marche; in altri casi, soluzioni più dirigiste e senza un coinvolgimento istituzionali degli altri livelli di governo.

3. Funzioni di area vasta e Province: differenza con gli ATO

Sia la ricognizione del Governo, sia la diversificata risposta delle Regioni fanno riemergere l'irrisolta questione dell'assetto territoriale italiano, in particolare, quella del governo dell'area vasta, rispetto alla quale l'ordinamento era già alla ricerca di un assetto più efficiente. La questione della definizione dell'area vasta, infatti, era rapportata al dimensionamento delle politiche pubbliche e all'esercizio delle relative funzioni nel territorio.

Pensando alle leggi regionali di attuazione della legge n. 56 del 2014 potevano emergere quattro diverse possibili modalità di riallocazione delle funzioni provinciali, che potrebbero essere così schematizzate:

- la prima caratterizzata da una sostanziale continuità del ruolo delle Province;
- la seconda contraddistinta da un centralismo regionale, nel quale la Regione ha accentrato presso di sé la gran parte delle competenze e ha tolto ogni ruolo

alle Province, intendendo svolgere funzioni amministrative per mezzo di propri uffici dislocati sul territorio;

- la terza caratterizzata da una ripartizione di ruoli e posizioni tra i livelli di governo secondo le finalità istituzionali degli enti;
- la quarta basata sul ruolo dei Comuni e delle loro forme associative e sullo svolgimento della maggior parte delle attività tramite essi.

Dalla ricognizione emerge tuttavia come in pochissimi casi le funzioni provinciali non fondamentali siano state riallocate presso Comuni o associazioni di Comuni, per cui la quarta ipotesi risulta nei fatti disattesa.

Diversamente, sembra emergere una generalizzata tendenza all'accentramento regionale delle funzioni. L'impressione è che la soluzione adottata dipenda da un duplice ordine di motivi. Da un lato, sembra aver giocato un ruolo rilevante più la necessità di rispettare i tempi stringenti di adempimento della "Legge Delrio", che la volontà di riorganizzare l'intero sistema regionale di ripartizione delle funzioni. Dall'altra, pare emergere una mancanza di chiarezza tra il ruolo degli enti di area vasta (e le relative funzioni) e le forme associative dei Comuni cui sembra tendere la legge statale. Infatti, *l'area vasta non può essere considerata alla stregua di un territorio presidiato da associazioni di Comuni*, non solo per la circostanza che è lo stesso diritto positivo a distinguere tra forme di associazioni di Comuni, aree metropolitane e Province, ma soprattutto perché le forme associative dei Comuni sono rivolte a dare vita ad un ambito territoriale ottimale (ATO) per l'esercizio delle funzioni comunali e le due nozioni di ordinamento territoriale, quella di "area vasta" e quella di "ambito ottimale", sono affatto diverse e facilmente distinguibili.

Negli ambiti ottimali vengono in rilievo porzioni di territorio, come nell'area vasta, ma differentemente da quanto accade per quest'ultima, l'estensione dell'ambito ottimale è assai limitata, così che su questo non si possono svolgere politiche pubbliche dotate di una certa complessità, né dare luogo alla formazione di sistemi di reti, ma solamente realizzare una migliore erogazione di prestazioni e servizi anche di carattere amministrativo dei Comuni che si sono associati. I servizi e le prestazioni di ambito sono ottimizzati e realizzano un'adeguatezza della dimensione gestionale della prossimità.

L'area vasta non ha nulla di tutto questo, non solo per la circostanza che essa si pone sempre in relazione alla presenza di un ente di riferimento che ne assume l'amministrazione, ma anche e soprattutto per la necessità che il territorio di

riferimento dell'area vasta abbia una dimensione non comparabile con quella dell'ambito ottimale. Infatti, *l'area vasta non serve a ottimizzare la dimensione della gestione di ambito comunale*, bensì a realizzare nel territorio, in connessione con le Regioni e lo Stato, il sistema coordinato delle politiche pubbliche che questi ultimi dovrebbero implementare.

Per una definizione dell'area vasta, accanto al quadro storico-giuridico, sarà opportuno adesso puntare su un modello economico che definisca, anche alla luce dei connotati statistico-geografici degli enti, l'allocazione delle funzioni di area vasta. Questo criterio sarà utile soprattutto in relazione alla definizione delle funzioni non meramente amministrative, ma rivolte alla promozione dello sviluppo del territorio e, perciò, alla gestione delle politiche pubbliche: come quelle relative all'ambiente (acqua, rifiuti, tutela dagli inquinamenti, ecc.), alla pianificazione territoriale, alla crescita industriale ed economica, all'energia (gas, elettricità e nuove fonti), al trasporto pubblico, al turismo, alla rete commerciale e distributiva, alle infrastrutture dell'ICT, alle politiche attive del lavoro e alle ulteriori politiche pubbliche che si possono ascrivere alla categoria, in ragione della rete territoriale che richiedono, per l'erogazione di beni e servizi pubblici (come la rete stradale, quella scolastica, quella logistica e di trasporto).

In questo contesto prende corpo la nozione di funzione di area vasta. Questo concetto, individuato anche in relazione a competenze che sono declinate su più livelli di governo, per settori o campi della stessa materia, serve a definire le articolazioni territoriali delle *politiche* nazionali e regionali, secondo condizioni e criteri dotati di una certa precisione, che vengono realizzati dagli enti di governo del territorio (area vasta, appunto) come le Province e le Città metropolitane.

È in questo contesto che avrebbe dovuto essere posta la domanda circa l'utilità, o meno, dell'ente Provincia, che ha svolto un ruolo identitario e amministrativo (anche per il decentramento dello Stato) dall'inizio dell'esperienza unitaria, ma che rispetto alla definizione di area vasta si sarebbe rivelata la chiave di volta per migliorare l'efficacia amministrativa, con riferimento alle politiche pubbliche che stentano a essere implementate, per i limiti che contrassegnano l'azione dello Stato (ma anche delle Regioni) di riordinare le reti.

Date queste premesse, sul ruolo che la provincia dovrebbe avere nell'ambito del sistema di *governance* multilivello, il quadro che emerge è variegato:

- per alcune funzioni non fondamentali, quali caccia e pesca, agricoltura e foreste, protezione civile e polizia provinciale, sembra aver prevalso un accentramento regionale;
- diversamente, ciò che attiene alla difesa del suolo, alle risorse idriche ed al trattamento dei rifiuti, all'urbanistica e all'edilizia è in gran parte lasciato ancora in capo alle Province;
- per le altre funzioni quali, ad esempio, le attività produttive, la valorizzazione dei beni culturali, non emerge un orientamento uniforme da parte delle Regioni nel processo di riallocazione.

4. Regioni, Province e Città metropolitane

Quello che ne consegue è che la Provincia appare l'unico ente istituzionale di cui non sembra essere possibile definire un ruolo chiaro rispetto a Stato, Regione e Comuni.

In particolare, la questione si pone in relazione al rapporto tra Regioni, e Province e Città metropolitane. Infatti, al fine di giungere ad una caratterizzazione coerente di ruoli e posizioni tra i livelli di governo, secondo specifiche finalità istituzionali, quel che sembra mancare è una correzione generalizzata dell'andamento funzionale delle Regioni, proprio perché le funzioni su cui i due enti di area vasta insistono sono per intero funzioni che rientrano nell'ambito delle materie di competenza regionale, sia concorrente, sia residuale/esclusiva.

Le Regioni sono state spinte dalla legge statale (ed anche dall'*Accordo* imposto in sede di conferenza nel settembre del 2014) ad assumere funzioni amministrative, non per assicurare l'esercizio unitario delle stesse, bensì per effetto dello svuotamento funzionale delle Province.

Con il consolidamento del quadro costituzionale, le disposizioni legislative e i sistemi amministrativi regionali appaiono disallineati dal quadro di riferimento dei principi costituzionali, per i quali la collocazione delle funzioni amministrative ubbidisce ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Di conseguenza, le Regioni dovrebbero rivedere la loro legislazione, con riferimento a tutte le funzioni amministrative delle materie di loro competenza, soprattutto con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, per

verificare se la loro allocazione sia corretta, oppure se non debba formare oggetto di conferimento a favore delle Province e delle Città metropolitane.

6. Funzioni fondamentali

La “Legge Delrio” elenca (art. 1, comma 85) cinque funzioni fondamentali delle Province; tuttavia, l’individuazione di tali funzioni non sembra aver contribuito a chiarirne definitivamente le competenze, data la varietà degli interventi regionali anche sulle Province.

Tale eterogeneità è spiegata dalle Corte dei Conti che non esita a definire le funzioni fondamentali come *“un elenco eterogeneo di funzioni che comprende al suo interno sia competenze puntuali, quali, ad esempio, la pianificazione territoriale provinciale, che funzioni amministrative generali come la tutela e valorizzazione dell’ambiente, nella quale, ad esempio, si ritiene possano rientrare le competenze amministrative in materia di controlli ed autorizzazioni ambientali, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale”*.

La Corte, di fronte ad una tecnica legislativa quantomeno discutibile, avverte anche la necessità di trovare una giustificazione a questo *modus operandi* del legislatore nazionale: *“La voluntas legislatoris riconosce la necessità di attribuire alle Province le diverse attività amministrative riconducibili alle funzioni fondamentali ma anche l’opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell’ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario”*.

Il diverso comportamento delle Regioni sulle funzioni fondamentali emerge in modo evidente nel caso del trasporto pubblico locale e della viabilità.

Nella maggior parte dei casi la funzione riguardante il trasporto pubblico locale e la viabilità è ripartita tra i diversi livelli di governo sulla base del d. lgs. n. 422 del 1997, con l’affidamento di compiti di rilievo alle Province. Le leggi regionali di attuazione, che regolano le materie viabilità e trasporto pubblico locale, sono state adottate e modificate tra il 1999 e il 2014 e sono ancora oggi vigenti, mantenendo intatte le competenze provinciali. Solo la Toscana, già prima della “Legge Delrio”,

aveva intrapreso un percorso di ri-accentramento delle funzioni riguardanti il TPL (L.r. 65/2010) dalle province alla Regione.

Rappresentano invece dei casi di “invasione” della Regione sulla competenza provinciale in tema di trasporto e viabilità, a seguito della legge n. 56, quelli riscontrati nella legislazione delle Regioni Marche ed Emilia Romagna.

Le Marche con la l. r. n. 13 del 2015 (in attuazione della “legge Delrio”) accentrano le funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico regionale e locale, sottraendo alla competenza provinciale alcune competenze, quali:

- l’approvazione dei piani di bacino, comprensivi dei piani per la mobilità dei disabili previsti dalla normativa statale e regionale vigente;
- la stipulazione dei contratti di servizio per ciascun bacino;
- l’istituzione degli eventuali servizi aggiuntivi a quelli previsti nei contratti di servizio;
- la ripartizione tra i Comuni delle risorse finanziarie per i servizi di trasporto urbano;
- il controllo della sicurezza e della regolarità del servizio di trasporto su strada, e riconoscimento dell’idoneità del percorso, delle variazioni dello stesso e dell’ubicazione delle fermate;
- il rilascio delle autorizzazioni per il materiale rotabile;
- la vigilanza sugli impianti fissi di interesse sovra-comunale.

L’Emilia Romagna, invece, attraverso la l. r. n. 13 del 2015 (in attuazione della “legge Delrio”) intraprende un percorso di ridefinizione delle funzioni amministrative in coerenza col ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo della Regione. Per tale motivo ri-accentra le seguenti funzioni amministrative riguardanti il TPL:

- la programmazione del servizio ferroviario regionale;
- la zonizzazione del territorio regionale ai fini tariffari;
- la definizione delle politiche tariffarie.

Per quanto riguarda, invece, le funzioni amministrative in materia di viabilità la Regione si appropria delle seguenti competenze, tradizionalmente provinciali:

- l’indirizzo in materia di progettazione, costruzione, manutenzione, sicurezza e gestione delle strade;
- la gestione del Centro di monitoraggio (regionale) per la sicurezza stradale;
- la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali di competenza degli

Enti locali.

Rimangono, invece, alle Province le funzioni amministrative di pianificazione del TPL auto filoviario, nonché le funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato.

Per quanto riguarda la viabilità, rimangono alle Province le competenze in merito alla costruzione, gestione, manutenzione, classificazione e declassificazione delle strade provinciali e alla regolazione della circolazione stradale.

7. Finanziamento delle funzioni provinciali

Il mancato completamento della riforma sul federalismo fiscale lascia al momento tutti gli enti territoriali, comprese le Regioni, in una situazione di “dipendenza” dal centro con scarsissima o pressoché nulla capacità di pianificare, programmare e gestire le funzioni loro affidate.

Allo stato attuale, le funzioni fondamentali sono state finanziate con risorse statali destinate a questo scopo, ma in modo occasionale e in assenza di una previsione generale che le sostenga in modo stabile e autonomo.² Le funzioni non fondamentali sono sostenute attraverso la finanza regionale. Per le prime si pone pertanto un problema nel caso in cui la regione abbia eroso la competenza provinciale; per le seconde le criticità appaiono ancora maggiori, in quanto l'assenza di un sistema di finanziamento legato alla fiscalità non garantisce l'assolvimento della funzione.

Il solo finanziamento, su trasferimento da parte del centro, delle funzioni fondamentali, la mancata attribuzione agli enti locali di una fiscalità da gestire in autonomia e il crescente contributo richiesto agli enti locali per assicurare gli obiettivi di finanza pubblica hanno creato gravi difficoltà a Regioni ed enti locali nel

² Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE – *Relazione semestrale del 18 gennaio 2018*, che elenca (pp. 120 ss.) tutti i tagli a carico del comparto Province succedutesi nel tempo (dall'art. 14, comma 1, del d. l. n. 78 del 2010 all'art. 16, commi 1-7, del d. l. n. 95 del 2012; dall'art. 47, comma 1, del d. l. n. 66 del 2014 alle misure in materia di opere pubbliche degli enti territoriali di cui al d. l. n. 78 del 2015) e le contromisure straordinarie disposte anno per anno, a partire dal 2015, per garantire interventi provinciali urgenti soprattutto in materia di viabilità ed edilizia scolastica (dall'art. 1, commi 754, 764, 947, legge n. 208 del 2015 all'art. 1, comma 438, legge n. 232 del 2016, che istituisce il «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali»; dall'art. 20, commi 1, 1-bis e 3 del d. l. n. 50 del 2017 fino all'art. 1, commi 70 e 838, della legge n. 205 del 2017).

garantire servizi essenziali e non ai cittadini, e per le Province, a condurre a compimento le politiche pubbliche di area vasta.

Queste difficoltà sono emerse con tutta evidenza anche dall'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 275 del 2016) che ha imposto la copertura per i servizi erogati dalle Province anche se sottoposti a regime di riordino. L'intervento della Corte denuncia la mancanza di un quadro sistematico con il rischio di procedere in modo sporadico e senza una vera strategia ordinamentale.

Diventa fondamentale che le Regioni, in stretta collaborazione con le Province, si dotino di un piano strategico, in cui, partendo dall'attuale situazione, si individuino gli obiettivi del sistema territoriale e si indichino i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio/lungo periodo.

In conclusione, le criticità che emergono riguardano la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (Regioni/Province/Città metropolitane/Comuni) e la riconduzione del finanziamento delle stesse a un sistema di fiscalità che consenta ai diversi livelli di governo di riappropriarsi della capacità di pianificare e programmare, avendo la certezza dell'*an* e *quantum* su cui contare.

L'intero sistema appare come un'immagine deformata dell'attuazione costituzionale, dove alla costruzione di un sistema decentrato non è corrisposto un parallelo meccanismo di finanziamento legato al gettito territoriale. La crisi economica ha implementato un centralismo statale. La mancata attuazione del federalismo fiscale e le conseguenze derivanti dall'attuazione della "Legge Delrio" rischiano di fare degenerare il sistema in una forma di centralismo regionale che limita le altre autonomie territoriali.