

La riforma delle Province. Un caso di studio

di Alfredo L. Tirabassi*

Segretario generale Provincia di Reggio Emilia

La riforma delle Province del 2014 e la parziale “controriforma” in discussione in questi giorni presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato dovrebbero costituire un caso di studio, nel senso purtroppo di “worst practice”, di come non si dovrebbero fare le riforme istituzionali.

Questo non certo perché le province non avessero allora e non abbiano oggi bisogno di una significativa rivisitazione.

In una ricerca precedente di un paio di anni la riforma Delrio², avevo evidenziato come l’attività delle province fosse prevalentemente concentrata su trasporti, viabilità ed edilizia scolastica con una quota non irrilevante di risorse sparse in mille rivoli, non sempre essenzialmente collegata alle effettive esigenze delle comunità locali. Per quanto riguarda poi gli organi di governo, la ricerca mostrava come gli atti, soprattutto di consiglio, che avessero una effettiva ricaduta sull’attività dell’ente, fossero relativamente pochi, mentre molti avevano una natura puramente politica.

Nel contesto generale di crisi della fiducia nella rappresentanza politica, fu facile per un’abile campagna giornalistica sottolineare casi eclatanti di cattiva gestione della spesa, oltre alla pletoricità degli organi di governo e bollare le province come “enti inutili”, sottolineandone il frequente conflitto con i comuni del proprio territorio.

Il risultato fu che una necessaria riforma e semplificazione delle province divenne un “trofeo” per accreditare presso un’opinione pubblica disorientata dalle difficoltà di tenuta finanziaria e politica dello stato – siamo negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2011-12 – un impegno riformista serio e deciso, mettendo nel mirino il più debole, per peso storico, finanziario e politico, dei livelli del governo locale e travolgerlo.

La riforma delle province, in realtà, avvenne in due momenti e con modalità diverse e non proprio coerenti. Prima, nella primavera del 2014 la cd. legge Delrio³ ridisegnò il livello istituzionale, introducendo l’elezione di secondo grado e la riduzione delle funzioni e degli organi; pochi mesi più tardi, con la legge di stabilità per il 2015⁴ alle province è riservata una drastica cura dimagrante, tagliandone risorse umane e finanziarie, al punto da comprometterne la sopravvivenza.

¹ * Segretario generale della Provincia di Reggio Emilia. Le opinioni espresse nell’articolo sono esclusivamente dell’autore e non rappresentano il pensiero dell’amministrazione di appartenenza.

² Alfredo L. Tirabassi, *Che cosa fanno le province. Un bilancio alle soglie della riforma*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2012, n. 7-8, pag. 579-591.

³ Legge 5 aprile 2014 n. 56, cd. “legge Delrio”.

⁴ Legge 23 dicembre 2014 n. 190.

La legge Delrio conteneva, in realtà, qualche interessante intuizione: con l'elezione di secondo grado, mirava a valorizzare il legame delle province con i comuni del territorio e con la revisione delle funzioni a concentrarne le risorse su quelle davvero essenziali.

Erano, però evidenti almeno tre limiti.

Il primo e fondamentale è quello di fare una riforma provvisoria delle province in attesa della modifica costituzionale che avrebbe dovuto abolirle⁵. Le istituzioni sono, per definizione, gli strumenti della stabilità politica, economica e sociale; l'idea di riformarle a tappe denuncia l'assoluta assenza di cultura e consapevolezza della loro natura e funzionamento. E' difficile immaginare che un'istituzione come la provincia, nata con l'unità stessa, possa trovarsi in condizioni così gravi da costituire un pericolo per la stabilità democratica della repubblica al punto da rendere necessario un intervento urgente e provvisorio em non poter attendere i tempi di un intervento organico e meditato.

La riforma, in secondo luogo, non ha tenuto conto della collocazione istituzionale delle province nel quadro del sistema locale: le province italiane hanno da sempre un ruolo di intermediazione verticale e orizzontale nel sistema dei complessi rapporti politici e sociali che caratterizzano le nostre comunità. L'art. 3 del Testo unico degli enti locali⁶ definisce la provincia come l'ente che rappresenta la propria comunità e ne cura gli interessi, ma di questo ruolo non v'è traccia nella legge Delrio, venendo così indebolito un riferimento istituzionale essenziale per associazioni, sindacati, categorie produttive che nella provincia trovavano tradizionalmente un interlocutore qualificato a rappresentare unitariamente un territorio. L'idea che ha guidato in questi anni la ricerca di una nuova identità provinciale, quella di "casa dei comuni" ha sicuramente colto e valorizzato un lato positivo della riforma, ma correndo il rischio di ridurla a semplice "amministratore di condominio" dei comuni.

Infine, la legge Delrio lascia le province nel vuoto normativo, cancellando improvvidamente la loro collocazione nel contesto normativo degli enti locali. In astratto le province avrebbero potuto darsi singolarmente qualunque tipo di disciplina, ma finì per prevalere l'inerzia delle istituzioni e il buon senso e così rimase un volontario ancoraggio al Testo unico, supportato da un misera riga di circolare ministeriale.

Dal biennio 2014/15 si è mosso ben poco: la bocciatura nel dicembre del 2016 della riforma costituzionale proposta da Matteo Renzi affossò anche l'ipotesi delle soppressione delle province⁷; con interventi occasionali alle province sono state attribuite di volta in volta le risorse finanziarie per raggiungere un più o meno precario equilibrio economico ed è stato consentito di procedere alle assunzioni necessarie a far fronte al turn over del personale.

L'unica modifica nell'ordinamento delle province è stata dal 2020 la reintroduzione dell'indennità di carica per i presidenti di province. Si è trattato indubbiamente di un atto di

⁵ I commi della legge Delrio dedicati rispettivamente a città metropolitane e province sono introdotti dalle seguenti parole: "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione,"

⁶ Testo unico sull'ordinamento degli enti locali approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

⁷ Per completezza va detto che le norme finali della legge di riforma costituzionale attribuivano alle regioni la competenza ad istituire e regolare un ente di area vasta sostitutivo delle province.

giustizia, soprattutto considerando che, nei fatti e complice la pandemia, i presidenti delle province erano tornati al centro del reticolo istituzionale locale. Benché doverosa, questa iniziativa è comunque emblematica delle priorità della politica⁸.

Benché a più riprese invocato, il tema del ritorno all'elezione diretta degli organi provinciali, rimaneva sullo sfondo perché considerato troppo divisivo. Eppure, paradossalmente, immediatamente dopo l'insediamento del nuovo parlamento e della nuova maggioranza di centro-destra nell'autunno del 2022, sono stati depositati in rapida successione sia al Senato che alla Camera molteplici disegni di legge miranti al ripristino dell'elezione diretta.

In particolare, al Senato, dove la discussione è stata affidata alla Commissione Affari Costituzionali, sono stati depositati nove disegni di legge, sei dei quali – presentati da Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia e PD – prevedono il ripristino dell'elezione diretta. Considerato il numero dei testi presentati, la Commissione ha costituito un comitato ristretto incaricato di redigere un testo unitario che ha concluso i propri lavori il 1° giugno e il successivo 6 giugno il testo predisposto è stato acquisito dalla Commissione che ne ha avviato l'esame.

Il disegno di legge unificato si compone di 15 articoli e compie la scelta di non intervenire sul Testo Unico degli enti locali né sulla legge Delrio, ma di delineare una disciplina autonoma, abrogando solo in parte la legge 56/2014. In questo modo le fonti per la disciplina di province e città metropolitane andrà cercata in tre diverse fonti che diventeranno cinque nel momento in cui verranno adottati i due decreti legislativi previsti dal disegno di legge agli articoli 10 (revisione dei collegi elettori) e 12 (funzioni e risorse).

Sotto il profilo ordinamentale, viene confermata la distinzione tra province e città metropolitane, ma per il resto la proposta costituisce in buona parte un ritorno alle condizioni ante 2014: viene incrementato il numero dei consiglieri, ripristinata la giunta provinciale o metropolitana e abolita l'assemblea dei sindaci⁹; soprattutto si prevede la reintroduzione dell'elezione diretta di presidente e consiglio.

Le modalità di elezione del presidente – provinciale o metropolitano – sono analoghe a quelle pre-2014 con la differenza che la soglia per essere eletti al primo turno è abbassata al 40% dei voti validi, norma che suscita comprensibili perplessità anche di rango costituzionale. L'elezione dei consigli è oggetto di una fase transitoria necessaria alla definizione dei collegi plurinominali in cui verranno ripartite province e città metropolitane. Resta fermo il carattere maggioritario dell'elezione del consiglio per cui al partito o alla coalizione collegata con il presidente eletto viene assegnato il 60% dei seggi.

⁸ Va detto per completezza che tra fine 2021 e il 2022, durante il governo Draghi, il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese aveva elaborato un disegno di legge che affrontasse almeno alcune delle criticità più evidenti della riforma Delrio – dall'assenza della giunta alla diversa durata di consigli e presidenti – ma il documento non arrivò nemmeno mai in Consiglio dei ministri.

⁹ Dotata di pochi poteri dalla legge, poco valorizzata dagli statuti e, soprattutto, di difficile gestione nelle province e città metropolitane con molti comuni, l'assemblea è effettivamente un organo di dubbia rilevanza.

Infine, il disegno di legge reinserisce province e città metropolitane all'interno della disciplina del Testo Unico, chiudendo quella parentesi di incertezza di cui s'è detto, e riconosce anche alle province le funzioni che già la Delrio aveva attribuito alle città metropolitane, superando una differenziazione poco comprensibile. In realtà, a questo punto quello che ben non si coglie è quale sia la differenza tra province e città metropolitane essendo funzioni, organi e regime elettorale sostanzialmente le medesime per entrambe¹⁰.

Premesso che il percorso legislativo sarà lungo e si ragiona di una bozza non ancora discussa neppure in Commissione, alcune valutazioni sono già possibili.

In primo luogo, l'elemento più evidente è che ci si concentra ancora una volta sugli aspetti più sensibili sotto il profilo politico piuttosto che sulla dimensione istituzionale, senza un'analisi approfondita di quello che ha funzionato e non funzionato nel corso dei nove anni trascorsi dalla riforma Delrio. Le scarse relazioni introduttive ai disegni di legge presentati sostengono un ritorno al passato come se nel frattempo non fosse successo nulla, nel bene e nel male.

In secondo luogo, non si tiene conto che esiste una sorta di "entropia delle istituzioni": le lancette non si possono riposizionare sul 2014 perché nel frattempo le province sono state svuotate di risorse, personale e identità: per una revisione efficace occorrerebbe ripartire dalla situazione attuale, non dalla primavera del 2014. Lo smantellamento operato – più dalla legge di stabilità 2015 che dalla Delrio – è stato reale e profondo e non è superabile con un colpo di spugna. Per converso, pur se per necessità, le province in questi anni hanno maturato nuova consapevolezza anche in termini di sobrietà ed efficacia amministrativa oltre che di fattiva collaborazione con i comuni, che potrebbe essere compromessa dal ripristino di organi sovrabbondanti rispetto alle effettive funzioni assegnate e dal riemergere di ambizioni autoreferenziali.

Infine, sulle funzioni permane, una triplice ambiguità: l'art. 4 del disegno di legge ne amplia l'elenco, mantenendo però la logica dell'individuazione tassativa propria della legge Delrio, l'art. 1 fa riferimento alle norme del Testo Unico che, all'art. 3 comma 3, riconosce alle province una capacità generale di rappresentanza degli interessi della comunità provinciale e, infine, l'art. 12 rinvia ad un ulteriore decreto legislativo che dovrà occuparsi, entro un termine di 18 mesi, delle funzioni e delle risorse delle province, sulla base di criteri di indirizzo piuttosto generici.

¹⁰ Il punto di vista di chi scrive è che l'errore di partenza sia stato quello di avere affrontato la disciplina delle città metropolitane nel contesto delle province, invece che in quello più coerente dei comuni. Alcune province hanno così semplicemente cambiato nome, mentre il punto è cogliere, nei singoli contesti, quali sono le connessioni tra la città capoluogo e i comuni circostanti e individuare le esigenze di governo condiviso. In alcuni casi potrebbero essere individuate aree molto ampie, anche appartenenti a più province, si pensi ad es. alla situazione di Milano o Napoli, in altre potrebbe essere significativa la cerchia dei comuni contermini, in altre ancora, la dimensione cittadina potrebbe essere già talmente ampia da avere poche esigenze di governo condiviso con altri comuni. Il rischio è quello di confondere e quindi non valorizzare la specificità della città metropolitana con le esigenze di integrazione territoriale che sono proprie di ogni provincia.

In sostanza, dalla riforma della riforma non esce un'idea chiara di cosa debbano essere e fare le province e con quali risorse e il parlamento rinuncia a pronunciarsi lasciando al governo l'onere di disegnarne natura e ruolo.