

La nuova Provincia

Marzia De Donno

1. Premessa. La debolezza degli enti locali in Italia, le condizioni di contesto e i limiti della legge Delrio

Una debolezza amministrativa, istituzionale, sociale ed economica è quella che ormai si registra tanto nelle periferie quanto nelle realtà metropolitane del nostro Paese. Ed essa è ormai visibile nello spopolamento dei Comuni minori, nella caduta dalla “città” al “paese” di molte delle realtà locali, centri piccoli ma, soprattutto, medi, spesso collocati in territori provinciali lontani dalla vivacità e dall’attrattività dimostrata da alcune grandi città italiane¹; ancora, nella crescita esponenziale della povertà nei grandi agglomerati urbani e nelle periferie delle aree metropolitane, infine, nell’incremento del rischio di esclusione sociale specialmente nelle Regioni del Mezzogiorno (Campania), ma con alcuni picchi anche nel Centro (Umbria) e nel Nord-Est (Veneto)².

Già questi dati sarebbero di per sè sufficienti a confermare quanto questa condizione, che affonda le proprie radici in un lontano passato e che certamente riguarda anche scelte di politica economica, del mercato del lavoro e processi di sviluppo infrastrutturale e di modernizzazione dello Stato, oggi deve fare i conti anche con una costante e obiettiva perdita di risorse e di funzioni amministrative da parte degli enti locali, e, dunque, con una carenza di servizi pubblici territoriali di qualità, che segna e giocoforza continuerà ad alimentare divari territoriali e disuguaglianze sociali.

Tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica, del resto, sono stati i Comuni, le Province e quindi le stesse Città metropolitane ad aver subito il peso maggiore

* Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara.

¹ R. BALZANI, *La Provincia senza intellettuali*, in *il Mulino*, 1, 2022, 53 ss. In materia di spopolamento e aree interne, anche per più ampi riferimenti, cfr. *Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto*, fasc. n. 2, 2020 di *Istituzioni del federalismo*.

² Cfr. i Report dell’ISTAT: *Le statistiche dell’Istat sulla povertà. Anno 2020 e Anno 2021 e Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2020 e 2021*. In dottrina, per un’analisi di questi dati, con particolare riguardo alla situazione delle Regioni settentrionali e delle politiche regionali di contrasto alla povertà v. A. MEO, S. VOLTURO, *Le politiche regionali di contrasto alla povertà. Un’analisi comparata nell’Italia settentrionale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2022, 133 ss. Sul tema, più in generale, v. C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto della povertà*, Napoli, ES, 2021.

degli effetti della crisi economica, prima, e delle conseguenze della crisi sanitaria ed energetica, poi.

Nonostante la spinta per una riforma del sistema finanziario degli enti di area vasta proveniente dalle leggi di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) e per il 2022 (l. n. 234/2022)³, ancora oggi Province e Città metropolitane continuano a registrare un allarmante deficit di risorse per l'esercizio delle stesse funzioni fondamentali attribuite loro⁴.

D'altra parte, in un quadro costituzionale e istituzionale in cui sono andati progressivamente irrobustendosi i poteri statali sull'ordinamento degli enti locali, anche le Regioni hanno incontrato in questi anni forti difficoltà nel sovrintendere ad un effettivo coordinamento e ad un'adeguata distribuzione delle funzioni all'interno dei propri territori. Sicchè, a voler prendere il 2008 come anno (*horribilis*) di riferimento, negli ultimi quindici anni gli enti locali hanno vissuto un depauperamento finanziario e amministrativo anche conseguente ad un doppio

³ Si veda, inoltre, il d.m. del Ministero dell'Interno del 26 aprile 2022 di ripartizione dei fondi destinati a Province e Città metropolitane per il triennio 2022-2024, che recepisce la metodologia di riparto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, rimodulando l'ammontare delle risorse assegnate con la legge di bilancio per il 2022. Per un'analisi, v. il Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane* (27 settembre 2022), nonché sugli stessi lavori della CTFS: A. ZANARDI, *L'autonomia finanziaria delle Province nel rapporto tra funzioni e risorse*, in AA.VV., *Le nuove Province: la sfida*, Atti del Convegno di Perugia del 27 maggio 2022, pubblicati su federalismi.it.

⁴ Cfr., da ultimo, l'Audizione di UPI in Commissione Bilancio Camera dei Deputati sul Disegno di Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (2 dicembre 2022), anche con riferimento ai divari tra entrate proprie, fabbisogni standard e contributi alla finanza pubblica delle Province per come certificati dalla CTFS. Si vedano, inoltre, i d.l. nn. 4/2022 e 50/2022 che hanno autorizzato l'impiego del Fondo di finanziamento delle funzioni fondamentali per gli enti locali per la copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa per energia elettrica e gas. Il fondo era stato istituito dal c.d. decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020) per garantire a Comuni, Province e Città metropolitane le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali in conseguenza della possibile perdita di entrate locali a cuasa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Sulle previsioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard (e relativa *governance*) contenute nella legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022) in vista dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., cfr. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in federalismi.it, 1, 2023, iv ss. Quanto, invece, alla drammatica condizione finanziaria in cui versavano le Province all'indomani del referendum costituzionale del 2016, sia pure "tamponata" dai primi interventi di sostegno economico (in particolare, d.l. nn. 50 e 91 del 2017 e leggi di bilancio per gli anni 2017 (l. n. 232/2016), 2018 (l. n. 205/2017), 2019 (l. n. 145/2018) e 2020 (l. n. 160/2019)), v., fra gli altri, la *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42* della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (gennaio 2018), nonché per un'analisi delle riforme finanziarie di quegli anni, la *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Città metropolitane, province e comuni* della Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie, Delib. N. 6/SEZAUT/2019/FRG. Si veda, inoltre, il Rapporto *Local and regional democracy in Italy*, CG33(2017)17final, 18 October 2017, in cui il Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa, successivamente alla visita del *Monitoring Committee* del 2017, esprimeva al Governo e al Parlamento italiani profonda preoccupazione per la situazione «quasi catastrofica» e di generale carenza di risorse finanziarie e di personale delle Province. In dottrina, per un complessivo bilancio sull'autonomia finanziaria (anche) degli enti locali, cfr. di recente A. DE SIANO, *Il decentramento della finanza pubblica a venti anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Storia di un fallimento rileggendo Antonio Brancasi*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2022, 79 ss..

processo di centralizzazione (a direzione statale e regionale), palesemente contrario agli stessi principi costituzionali di sussidiarietà e prossimità⁵.

Ma le debolezze delle amministrazioni locali italiane sono visibili ormai anche sotto il profilo della mancanza di personale (e di personale qualificato), in grado, certamente, di raccogliere le nuove sfide del PNRR⁶, ma soprattutto e prima ancora di attendere alle stesse funzioni ordinarie di cui sono titolari.

A tutto ciò vanno quindi affiancate le stesse criticità istituzionali e organizzative⁷, cui la l. n. 56/2014 e la successiva legislazione regionale non hanno saputo dare compiuta risposta nel corso degli ultimi anni.

⁵ In tema, cfr. C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2020, 749 ss., nonché per un bilancio delle autonomie locali a vent'anni dalla riforma costituzionale del Titolo V, F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*; G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, tutti in *Ist. Fed.*, 1, 2021.

⁶ Cfr., di recente, il Documento di Sintesi dell'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio sull'assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale (5 maggio 2022), secondo cui le limitazioni al *turn-over* imposte a partire dal 2010 hanno prodotto drastiche conseguenze sulla composizione, per età e qualifica, anche del personale delle Province. Questa situazione si è acuita particolarmente nel Mezzogiorno, in cui, da un lato, vi è stata una più intensa contrazione del personale e, dall'altro, le assunzioni a tempo indeterminato sono avvenute tramite il prevalente ricorso alla stabilizzazione di lavoratori socialmente utili. Tutto ciò proietta le proprie criticità anche in sede di attuazione del PNRR, in relazione alla stessa adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche nella predisposizione dei progetti. Così, anche nelle stesse Province si assiste ad una costante rinuncia a svolgere direttamente funzioni di progettazione e di valutazione tecnica ed economica degli investimenti, che vengono sistematicamente affidate alla consulenza di professionisti privati. Sull'esigenza di reclutare personale da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR si sono orientati, come noto, i primi interventi del precedente Governo (cfr., in particolare, d.l. n. 80/2021, d.l. n. 77/2021 e successivamente d.l. n. 36/2022), che, in realtà, hanno soddisfatto in misura nettamente prevalente il fabbisogno delle amministrazioni centrali. Già l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 aveva invece riconosciuto a Province e Città metropolitane la possibilità di procedere, entro certi limiti e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, ad assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato. Da ultimo, si veda quanto previsto dal d.l. n. 13/2023: in particolare, l'art. 8 contiene diverse misure per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR. Nella norma si prevede, tra l'altro, un incremento fino al 31 dicembre 2026 della percentuale di incarichi dirigenziali a contratto *ex art.* 110, comma 1, secondo periodo del TUEL, pari al 50 per cento. In dottrina, v. L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2021; B.G. MATTARELLA, *I dirigenti esterni e lo sguardo corto*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2021, 425 ss.; G. D'ALESSIO, *Proposte per la ripresa. Il reclutamento dei dipendenti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2020; G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2019.

⁷ In tema di elezioni provinciali, si ricordino gli interventi disposti tra il 2018 e il 2019 per assicurare il funzionamento e la stessa eleggibilità degli organi: con il d.l. n. 91/2018 veniva disposta la proroga del mandato dei presidenti delle Province e dei consigli provinciali in scadenza, l'elezione contestuale del presidente e del consiglio e, quindi, la riduzione da diciotto a dodici mesi della durata residua del mandato quale condizione di eleggibilità dei sindaci alla carica di presidente (art. 1). Successivamente, il d.l. n. 162/2019 escludeva *tout court*, per gli anni 2021 e 2022, l'applicazione del requisito della durata minima (pari a diciotto mesi) della scadenza del mandato di sindaco per la candidatura alle elezioni di presidente della Provincia, e disponeva, «al fine di garantire l'effettiva rappresentatività degli organi eletti, anche con riferimento all'esigenza di assicurare la loro piena corrispondenza ai territori nonché un ampliamento dei soggetti eleggibili», un differimento per lo svolgimento delle elezioni provinciali nelle Province in cui i

Il quadro è quindi fortemente compromesso, talmente tanto che non sono davvero più giustificabili sei anni (e oltre) di assenza di reali e concreti interventi di riforma del sistema locale, dopo il rigetto della riforma Renzi-Boschi nel dicembre 2016.

Ed invero, nella fase recente, specie dinanzi alla sfida posta della stessa attuazione del PNRR, solo il potenziamento organizzativo e istituzionale delle autonomie locali – che giunga tanto da parte dello Stato quanto dalle stesse Regioni – unitamente ad un’efficace riallocazione e ad un adeguato finanziamento delle competenze può consentire un rafforzamento delle capacità amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane. Il che sarebbe già di per sè sufficiente ad affermare quanto sia stata difficilmente comprensibile la scelta di non introdurre la riforma degli enti locali tra gli stessi obiettivi del PNRR. D’altra parte, non è certamente pensabile attribuire a questi ultimi compiti e ruoli nuovi senza preoccuparsi di rimediare agli stessi limiti emersi in ormai quasi dieci anni di applicazione della legge Delrio.

E’ però, probabilmente, ormai chiara la consapevolezza di quanto possa essere complessa una revisione del TUEL e della stessa l. n. 56/2014, da realizzare entro tempi certi e comunque entro l’orizzonte temporale del 2026⁸. Del resto, come pure è stato osservato con riferimento più ampio alla riforma delle pubbliche amministrazioni, «in questo passaggio storico non c’è spazio per “la grande riforma amministrativa”», e il PNRR, quindi, costituisce solo «una preziosa opportunità per abbozzare un disegno di riforma che, superata la crisi, si potrà meglio definire nei suoi contorni»⁹.

Se così è, come si è già avuto modo di dire¹⁰, in una prospettiva di ripartenza del treno delle riforme locali, pure annunciata dall’attuale esecutivo, bisognerebbe tornare a valorizzare proprio quello che di buono è rimasto nella legge Delrio, a cominciare degli stessi criteri ispiratori della riforma: il principio di preferenza per il Comune e i principi di integrazione, coordinamento e collaborazione tra tutti gli enti locali nel governo dell’area vasta, l’uno e gli altri consentendo precisamente

consigli comunali interessati al turno annuale elettorale fossero tali da far superare la soglia del 50 per cento degli aventi diritto al voto (cfr. art. 17-*bis*). Infine, i d.l. nn. 26/2020 e 148/2020 differivano le elezioni provinciali degli organi in scadenza nel 2020 quali misure per il contenimento della diffusione del virus da Covid-19.

⁸ In questi termini, C. TUBERTINI, *Prospettive del sistema delle autonomie locali: l’attuazione del Titolo V e l’attuazione del PNRR*, in corso di pubblicazione in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 26 - Seminari 2022, Torino, Giappichelli. Sulla necessità di rivedere il TUEL, v., di recente, G. BOTTINO, *L’ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi*, in *Ist. fed.*, 1, 2022, 187 ss.

⁹ G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. fed.*, 2, 2022, 320-321.

¹⁰ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, 1 ss.

– almeno nelle intenzioni sottese a quella stagione di riforme¹¹ – il rafforzamento degli enti più prossimi ai cittadini, la stessa riduzione delle complessità e l’unità dell’azione amministrativa, se non altro a livello locale.

Beninteso, si tratta di principi che sono stati essi stessi traditi dalla successiva attuazione della l. n. 56/2014. Basti pensare a quanto pattuito nell’Accordo in Conferenza unificata nel settembre 2014 e a quanto sarebbe stato disposto di lì a poco dalla l. n. 190/2014, che nei fatti ha impedito, già nella stessa fase di avvio di quel processo di riordino, una reale applicazione del principio di sussidiarietà nel riparto delle funzioni non fondamentali delle Province; ma si pensi anche alle stesse leggi regionali di riordino, che hanno manifestato talvolta un acritico istinto accentratore delle Regioni e di cui, non a caso, si chiede a più riprese la modifica.

D’altra parte, per quanto non siano mancati i modelli virtuosi (specie sul fronte delle forme di collaborazione tra più enti locali, ai sensi dell’art. 1, comma 89, che talora hanno visto significative applicazioni anche nella legislazione di settore)¹², proprio il drastico depotenziamento delle Province, in termini innanzitutto di risorse economiche e di personale, il difficile decollo delle Città metropolitane, i difetti emersi nella *governance* di questi enti, unitamente alla debolezza delle Unioni di comuni e agli stessi scarsi risultati conseguiti con i processi di fusione hanno favorito una collocazione delle funzioni amministrative guidata esattamente non dai criteri ordinatori di cui all’art. 118 Cost. ma da una logica di esclusiva sostenibilità finanziaria da parte degli enti, con un effetto finale di attrazione verso i livelli superiori di governo e dunque di disaggregazione, competitività e confusione istituzionale, del tutto contrario alle premesse contenute in quella riforma¹³.

Dinanzi a questo quadro chiaramente complesso, al quale non sono sfuggiti neppure gli enti intermedi nelle Regioni a Statuto speciale¹⁴, le proposte di

¹¹ Per tutti, B.G. MATTARELLA, *La riorganizzazione degli apparati statali: la riforma dell’amministrazione centrale e periferica e il riordino delle amministrazioni indipendenti*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L’amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una stagione di riforme*, Bologna, BUP, 2016, 51 ss.

¹² Il riferimento, in particolare, va al modello delle c.d. aree vaste interprovinciali che con varietà di soluzioni era stato previsto nella prima legislazione regionale di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e che, in taluni casi, aveva avuto alcune applicazioni anche nella successiva legislazione di settore. Interessante, in questo senso, è la riforma dell’organizzazione pubblica del turismo disposta dalla Regione Emilia-Romagna con l’introduzione, da parte della l.r. n. 4/2016, delle tre Destinazioni turistiche (Romagna, Emilia occidentale e Città metropolitana di Bologna estesa al territorio modenese), che riproducono esattamente un modello aggregativo tra più enti intermedi.

¹³ In tema, cfr. C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell’art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, in *federalismi.it*, 20, 2022, 262 ss.

¹⁴ Come noto, in Sicilia, la l.r. n. 15/2015 aveva abolito le Province e istituito sei liberi Consorzi comunali unitamente a tre Città metropolitane, definiti dalla legge come «enti territoriali di area vasta» (art. 1). Tuttavia, i liberi Consorzi non sono mai diventati pienamente operativi. La Regione siciliana ha rinviato per ben undici volte le elezioni degli organi consortili e delle stesse Città metropolitane, prorogando al contempo la gestione commissariale. L’ultimo rinvio è stato impugnato nell’ottobre 2022 dalla Presidenza

modifica e le soluzioni prospettate dalla dottrina, dalle associazioni rappresentative degli enti locali e dai Governi che si sono succeduti in questi anni sono state le più varie; tuttavia nessuna di esse è mai giunta ad un serio livello di concretizzazione.

Non è un caso, allora, che un grave e severo monito per avviare una «riforma di sistema» degli enti locali, a cominciare dal livello di area vasta, sia giunto, come noto, nel 2021 dalla stessa Corte costituzionale.

Non va infatti dimenticato che con la sentenza n. 240¹⁵, la Corte, lungi dall'occuparsi soltanto del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, aveva in effetti rivolto precise linee di indirizzo al legislatore sulle sorti del governo dell'area vasta e sullo stesso futuro degli enti locali, per ciò che riguarda la forma di governo e il sistema elettorale delle Città metropolitane e delle stesse Province, così come le funzioni di cui esse devono essere titolari.

D'altra parte, l'ammonimento della Corte al legislatore si estendeva sino a ricomprendere la stessa necessità di rivedere i confini amministrativi dei due enti del livello intermedio: come affermato, la perdurante coincidenza territoriale tra

del Consiglio dei Ministri per violazione di diversi parametri costituzionali. Già nel 2018, con la sentenza n. 168, la Corte costituzionale aveva invece dichiarato incostituzionale il tentativo della Regione di introdurre l'elezione diretta degli organi metropolitani e consortili. La situazione non è dissimile in Friuli-Venezia Giulia: tra il 2017 e il 2018, le quattro Province esistenti vengono abolite e sostituite da diciotto Unioni Territoriali Intercomunali (UTI). Tuttavia, con l.r. n. 21/2019, queste ultime vengono a loro volta abolite e sostituite da quattro Enti di decentramento regionale (EDR), i cui territori corrispondono a quelli delle Province abolite. Gli EDR sono «enti funzionali della Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa e contabile, soggetti alla vigilanza e al controllo» regionale (art. 30). La Regione ha recentemente dichiarato l'intenzione di ripristinare le Province. Infine, in Sardegna prosegue il difficile percorso di riforma dell'assetto degli enti intermedi. Con una recente sentenza la Corte costituzionale (sent. n. 68/2022) ha dichiarato inammissibile il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la l.r. n. 7/2021, che modificava le circoscrizioni della Provincia di Nuoro e della Città metropolitana di Cagliari e sopprimeva le Province di Sassari e del Sud Sardegna, per istituire la Città metropolitana di Sassari e quattro nuove Province. Le Province sarde mantengono, per espressa previsione dell'articolo 43 dello Statuto, la struttura di «enti territoriali». Per un commento della sentenza C. Cost. n. 168/2018, cfr. F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi*, in *Diritti Regionali*, 3, 2018; e, più in generale, M. PRESSI, *L'ordinamento degli Enti di area vasta nella Regione siciliana alla luce della l. 56/2014 come grande riforma economico-sociale*, in *federalismi.it*, 24, 2020, 273 ss.; sulla sentenza C. Cost. n. 68/2022, cfr. G. ARCONZO, *La sentenza n. 68 del 2022 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?*, in *federalismi.it*, 13, 2022, 1 ss.; più in generale si v. anche M. CORRIAS, *Il continuo rinvio delle elezioni provinciali in Sardegna e la legge regionale n. 7 del 2021*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 453 ss.; S. PAJNO, *Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello Statuto speciale e la sua eclissi*, *ivi*, 485 ss. Sulla situazione friuliana, infine, v. E. D'ORLANDO, *La disciplina del governo locale in Friuli-Venezia Giulia*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2018, 297 ss.

¹⁵ Per alcuni commenti alla sentenza si vedano i diversi contributi pubblicati nel fascicolo n. 29, 2021 di *federalismi.it*; S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, in *Giur. Cost.*, 6, 2021, 2667 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*, 7, 2022, 222 ss., nonché, se si vuole, 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, 92 ss.

Province e Città metropolitane rende, infatti, ancora più urgente un intervento teso a «differenziare le [rispettive] comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità», che è quanto «sarebbe necessario, ai sensi dell’art. 114 Cost., per far sì che [i due enti] siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori»¹⁶.

Insomma, fu quella una richiesta ad ampio raggio che ricomprendeva un riordino istituzionale, funzionale e persino territoriale degli enti di area vasta, ma che ad oggi non ha avuto ancora una risposta reale né soluzioni concrete.

2. Il lungo dibattito. Una panoramica delle proposte formulate dopo il 2016

Ed invero, nel corso di questi lunghi anni sono state formulate innumerevoli proposte, ma nessuna di esse è mai giunta ad un livello serio o compiuto di attuazione e, prima ancora, di formalizzazione.

Dopo infatti il fallimento della riforma costituzionale e degli sforzi profusi dal successivo Governo per portare a termine entro la fine della legislatura il negoziato sull’autonomia differenziata *ex art.* 116, comma 3 Cost., nel quale pure figuravano delle innovative richieste regionali in materia di *governance* degli enti locali¹⁷, si sono susseguiti almeno tre tentativi di riforma da parte dei Governi successivi: le bozze di linee guida, peraltro mai completate, del Tavolo tecnico-politico istituito nel 2018 dal Governo Conte I; le proposte formulate dalla Commissione Pajno nominata dal Ministro dell’Interno durante il Governo Conte II, che non trovarono seguito a causa della cessazione anticipata dell’esecutivo; e, infine, il disegno di legge delega di riforma del TUEL elaborato durante il Governo Draghi e collegato dalla NADEF del 2021 alla manovra di bilancio per l’anno successivo, che, tuttavia, incontrò analoga sorte.

A quei tentativi vanno quindi affiancate le proposte formulate – tra gli anni 2016-2022 – in una sovrabbondante serie di documenti ufficiali prodotti dalle

¹⁶ Cfr., in particolare, i p.ti. 7.2 e 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Su questi aspetti sia consentito rinviare a M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. fed.*, 2, 2018, 471 ss. Sul tema, più generale, del ruolo delle Regioni nell’ordinamento degli enti locali anche nella prospettiva del regionalismo differenziato, v., da ultimo, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L’amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, e, più di recente degli stessi autori ID., *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid Rassegna*, 2, 2023.

associazioni rappresentative di Comuni e Province e dalla stessa Conferenza delle Regioni¹⁸, così come quelle frutto dell'incessante lavoro della dottrina¹⁹.

Fermi, perciò, gli sporadici e a tratti caotici provvedimenti in materia di risorse e di personale adottati nel corso di questi anni, nonché i parziali correttivi introdotti per assicurare la stessa eleggibilità degli organi provinciali cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, con riferimento, anzitutto, alle proposte sulla forma di governo delle Province, le soluzioni si sono indirizzate prevalentemente sul ripristino dell'elezione diretta.

Si è così spaziato dal ritorno al modello previsto dalla l. n. 81/1993 con elezione diretta del consiglio provinciale attraverso il sistema dei collegi uninominali²⁰,

¹⁸ Tra gli studi e i rapporti più rilevanti a livello nazionale si vedano, fra gli altri, il Documento di Legautonomie, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. Vandelli, marzo 2017; il Rapporto del SOSE, *Unioni e fusioni di comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni?*, maggio 2017; il Rapporto di ricerca dell'ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018; i Documenti UPI *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori* e *Documento di proposte istituzionali delle Province* (gennaio 2018 e giugno 2018); l'audizione UPI presso le Commissioni Miste I e V della Camera sul disegno di legge A.C. 1117 per la conversione in legge del d.l. n. 91/2018; il rapporto a cura di E. Carloni e altri, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province* cui fa seguito, nell'agosto 2021, il successivo *Le Province come "casa dei Comuni" e piattaforma del sistema amministrativo territoriale*; ancora, i Documenti UPI e ANCI per la revisione della disciplina sulle Province del febbraio 2019; e poi, il Documento UPI, *Le Priorità delle Province per il nuovo Governo* (marzo 2021) cui è seguito, una volta insediato il nuovo Governo, il successivo documento *La piattaforma programmatica delle Province* (novembre 2022); infine, il Dossier ANCI, *Le Città Metropolitane* (gennaio 2023). Quanto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, si vedano, fra gli altri, i documenti *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione* (gennaio 2019) e *Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023-2025*.

¹⁹ Tra i contributi della dottrina successivi al referendum del 2016, oltre alla dottrina già citata e a quella che oltre si richiamerà, si vedano senza pretesa di completezza: G. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, 61 ss.; M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, 5, 2017, 1 ss.; F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2018, 81 ss.; V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 512 ss.; P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 3, 2018, 1 ss.; F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *federalismi.it*, 6, 2018, 1 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, 878 ss.; A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rass. Parl.* 3, 2019, 639 ss.; F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, 995 ss.; W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo per l'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. Fed.*, 2, 2020, 323 ss.; G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, 645 ss.

²⁰ La l. n. 81/1993, come noto, introduceva l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della Provincia e del consiglio provinciale. La relativa disciplina (artt. 8 e 9) confluirà successivamente negli artt. 74 e 75 del TUEL. Secondo tali previsioni, risultava eletto presidente il candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. Nel caso in cui nessun candidato avesse raggiunto tale soglia, si procedeva a secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno. In caso di parità, era proclamato eletto il candidato collegato con il gruppo o i gruppi di candidati per il consiglio provinciale

all'introduzione dell'elezione diretta dei consiglieri provinciali ma con elettorato passivo limitato a sindaci e consiglieri comunali e in base a collegi in grado di rappresentare tutti i territori. Nelle proposte, poi, il presidente avrebbe dovuto essere eletto direttamente dai cittadini o dal consiglio provinciale o, ancora, dall'assemblea dei sindaci, e talora si è persino manifestato un *favor* per la soluzione della coincidenza di diritto con il sindaco del Comune capoluogo secondo l'attuale modello metropolitano. In tutti i casi, si è sempre sottolineato l'esigenza di ragguagliare la durata degli organi di governo delle Province a quella degli organi comunali, e quindi di prevedere la medesima estensione temporale per il mandato del presidente e del consiglio, eliminando per tale via alcune delle maggiori problematiche emerse nel governo dell'area vasta di questi anni.

D'altra parte, non sono mancate soluzioni tese ad introdurre ulteriori e ben più radicali forme di semplificazione istituzionale con la stessa soppressione del consiglio provinciale e la conseguente valorizzazione dell'assemblea dei sindaci, ovvero di segno esattamente opposto volte ad un recupero dell'organo collegiale esecutivo, la giunta, da affiancare agli altri tre già previsti.

Sul tema, rimasto spesso in ombra, del riordino territoriale, le spinte per l'avvio di un concreto processo di revisione dei confini provinciali, ora sono state collegate ad una modifica puntuale dell'art. 133 Cost. ora, a Costituzione invariata, del solo art. 21 TUEL.

Sul piano funzionale, invece, quale che fosse la soluzione prescelta quanto al dilemma dell'elezione diretta o indiretta delle Province, in maniera pressoché unanimamente condivisa si è levata la voce tesa a rafforzarne comunque il ruolo di "casa dei Comuni" .

Così, ad un irrobustimento delle funzioni di ausilio e supporto specialmente nel settore della gestione del personale, degli appalti pubblici, della digitalizzazione dei servizi e delle attività di progettazione in grado di intercettare i fondi europei, si aggiungono le richieste di riconoscimento di nuove e ulteriori competenze.

Soprattutto, in un moto che puntava a ripristinare dignità ad un ente confermato, dopo il referendum, nella sua stessa esistenza e quindi nella sua essenza di ente costitutivo della Repubblica, per troppo tempo vessato dalle riforme e dai tagli alla spesa pubblica, è stata così anche prefigurata l'attribuzione alle Province delle

che avessero ottenuto la maggiore cifra elettorale. Infine, in caso di ulteriore parità, era proclamato eletto il candidato più anziano d'età. L'elezione del consiglio provinciale, invece, avveniva sulla base di collegi uninominali e non era ammesso il voto disgiunto. Una soglia di sbarramento impediva l'accesso alla ripartizione dei seggi ai gruppi di candidati che non avessero ottenuto almeno il 3 per cento dei voti validi. Quest'ultima, quindi, avveniva con sistema proporzionale, secondo il metodo D'Hondt. Al gruppo o ai gruppi di candidati consiglieri collegati al candidato presidente della Provincia proclamato eletto era attribuito un premio di maggioranza, tale da permettere il conseguimento del 60 per cento dei seggi. Per una disamina complessiva della disciplina elettorale delle Province, cfr. la Nota del Servizio Studi del Senato, *In tema di elezioni provinciali*, (n. 8, gennaio 2023).

funzioni di pianificazione strategica, sulla falsariga di quanto già previsto dalla l. n. 56/2014 per le Città metropolitane, delle funzioni attribuite agli ATO e, non per ultimo, delle funzioni di riordino territoriale del livello comunale (fusioni e Unioni di comuni), normalmente di competenza regionale, tramite il riconoscimento di un ruolo specifico per le assemblee dei sindaci.

Di fronte a questa varietà di soluzioni, con riferimento innanzitutto alla forma di governo, il Tavolo tecnico-politico, nella prima bozza di Linee guida sulla revisione dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, aveva proposto di ripristinare l'elezione diretta del presidente e del consiglio provinciale. Sul piano funzionale, invece, si puntava soprattutto a identificare nei territori provinciali gli ambiti ottimali per la gestione dei servizi pubblici a rete, con conseguente soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati. Ad esse, quindi, venivano genericamente riconosciute oltre alle competenze delegate dalle Regioni, le «funzioni di area vasta» e le «attività a supporto dei Comuni, che assumono particolare rilievo con riferimento alle Province montane e a quelle confinanti con Stati *extra UE*»²¹.

Successivamente, anche la Commissione di studio istituita per la riforma del TUEL²², richiamandosi, secondo una prospettiva ben più ampia, all'esperienza della Carta delle autonomie quale esito di un percorso riformatore che avrebbe dovuto provvedere ad un riassetto dell'intero sistema locale, si dimostrò decisamente orientata a irrobustire le Province su un piano anzitutto funzionale. Esse, quindi, sarebbero state chiamate ad esercitare il proprio ruolo di ente intermedio nella pianificazione territoriale, nello sviluppo sostenibile, nel coordinamento e nella gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica e in settori quali l'ambiente e la difesa del suolo.

Quanto alla forma di governo, nell'ambito di un deciso orientamento teso a ripristinare l'elezione diretta, veniva proposto di reintrodurre la giunta, di rivedere il sistema elettorale al fine di garantire maggiore rappresentanza territoriale al consiglio, e quindi di allineare temporalmente i mandati elettorali del presidente e del consiglio stesso.

Con qualche variazione, queste soluzioni vengono quindi riproposte nel d.d.l. di riforma del TUEL elaborato durante il Governo Draghi. Il disegno di legge –

²¹ Cfr. le *Bozze di Linee guida in materia di riforma dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane*, del Tavolo tecnico-politico. Per un commento, v. C. TUBERTINI, *Oltre le Province, le Città metropolitane: ne vogliamo parlare?*, disponibile al seguente link: <https://www.urbanit.it/oltre-le-province-le-citta-metropolitane-ne-vogliamo-parlare/>.

²² Cfr. *Cosa lascia al nuovo Governo la Commissione di lavoro presso il Ministero dell'Interno. Nuovo Tuel, agenda in 9 punti. Più funzioni alle province. Sindaci con responsabilità certe*, ItaliaOggi, 11 febbraio 2021. In dottrina, per alcuni riferimenti ai lavori della Commissione Pajno si veda: G.C. DE MARTIN, *Intervento introduttivo*, in AA.VV., *Le nuove Province: la sfida*, cit. e C. TUBERTINI, *Prospettive del sistema delle autonomie locali: l'attuazione del Titolo V e l'attuazione del PNRR*, cit.

almeno nella versione embrionale fatta peraltro circolare ufficiosamente e solo a mezzo stampa – interveniva tanto sul livello intermedio quanto su quello comunale.

Per quanto riguarda le disposizioni relative alle Province, il disegno di legge prevedeva, da un lato, un considerevole incremento delle funzioni provinciali e, dall'altro, interveniva con alcune modifiche sulla disciplina degli organi di governo.

Sotto il primo profilo, gli enti provinciali tornavano ad essere titolari di un numero consistente di quelle funzioni – qualificate, si badi bene, come fondamentali dal d.d.l. –, che erano già in prevalenza state oggetto di trasferimento con le leggi regionali di riordino a valle dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014.

Si trattava delle funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca, protezione della flora e della fauna, cui si aggiungevano quelle in materia di organizzazione della polizia provinciale e di protezione civile. Ad esse venivano poi affiancate tutte le altre funzioni spettanti in origine alle sole Città metropolitane con la sola eccezione di quelle connesse alla pianificazione territoriale generale d'ambito metropolitano, e segnatamente le funzioni in materia di: pianificazione strategica, strutturazione di sistemi coordinati di organizzazione e gestione dei servizi pubblici, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, nonché 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.

Infine, il d.d.l. attribuiva nuove competenze alle Province (e alle Città metropolitane) anche in relazione al riordino territoriale e alle forme di cooperazione intercomunale in concorrenza con le funzioni svolte dalle Regioni, assegnando loro la predisposizione dei nuovi piani per l'individuazione tanto degli ambiti territoriali ottimali quanto delle stesse modalità di svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni²³.

Quanto al secondo profilo, a fronte, questa volta, della conferma dell'elezione indiretta del presidente e del consiglio, nella prospettiva di un potenziamento degli enti di area vasta, il disegno di legge di riforma del TUEL interveniva anche su altri aspetti: veniva quindi introdotta la giunta, si interveniva sul disallineamento temporale dei mandati elettorali tra l'incarico di presidente e di consigliere

²³ I piani provinciali e metropolitani avrebbero quindi dovuto essere approvati dalle assemblee dei sindaci (o dalle conferenze metropolitane), previo parere delle Regioni. Per una più puntuale disamina del disegno di legge sia permesso rinviare a M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti Regionali*, 1, 2022, 110 ss.

(parificati a cinque anni e con elezione contestuale per entrambe le cariche), infine, si introduceva il criterio della rappresentanza territoriale nella composizione delle liste dei candidati consiglieri provinciali. Nulla, invece, si prevedeva in relazione all'ampliamento del numero dei seggi in consiglio, e parimenti criticabile appariva la riduzione delle competenze dell'assemblea dei sindaci – a partire dall'eliminazione della formulazione del parere sugli schemi di bilancio –, da rimettere nella loro esatta individuazione alle scelte statutarie.

Come si nota da questa sommaria trattazione, già nel corso di quegli anni erano, in fondo, andati delineandosi i tratti della “prossima” Provincia, secondo generali criteri di rafforzamento funzionale e di irrobustimento istituzionale, complessivamente orientati ad assicurare legittimazione ad un ente di cui si rivendica la natura (costituzionalmente) politica, ma contraddittoriamente ancora chiamato “casa dei Comuni”²⁴.

3. L'annuncio del nuovo Governo e i disegni di legge presentati in Parlamento: una prima lettura

E proprio quelle linee di indirizzo elaborate tanto dagli studiosi quanto frutto dell'adattamento della politica fungono, oggi, da base e d'ispirazione per la fase attuale di apparente ripartenza del treno delle riforme locali²⁵.

Com'è ormai noto, sul finire del 2022, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, nel mentre imprimeva una forte accelerazione sul processo di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.²⁶, annunciava alla stampa anche la propria

²⁴ E' chiaro, infatti, che se di “casa dei Comuni” potrà ancora parlarsi, ciò sarà giustificato specialmente alla luce delle funzioni di supporto che le Province potranno esercitare in sostegno dei Comuni e delle loro stesse forme associative, peraltro senza scatenare meccanismi concorrenziali con queste ultime. Sul punto si vedano anche le riflessioni raccolte nel volume *Le nuove Province: la sfida*, più volte richiamato, e, in particolare i contributi di E. CARLONI e di F. FABRIZZI.

²⁵ Si veda, in proposito, la l. n. 35 del 12 aprile 2022, recante *Modifiche al Testo Unico degli Enti locali*. Il disegno di legge, presentato nel 2019 con l'ambizioso obiettivo di modificare in maniera significativa il TUEL e su cui anche le associazioni rappresentative degli enti locali, a partire da ANCI, avevano riposto grandi aspettative, al termine del suo *iter* verrà però significativamente ridimensionato. La legge, quindi, reca solo alcune puntuali modifiche al d.lgs. n. 39/2013, in materia di inconferibilità degli incarichi amministrativi di vertice in enti privati in controllo pubblico per coloro che siano stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione; all'art. 196 del TUEL, che esclude per i Comuni fino a cinquemila abitanti la necessità di espletare il controllo di gestione; e, infine, all'art. 51 del TUEL, che riconosce ai sindaci dei medesimi Comuni la possibilità del terzo mandato consecutivo. Per più ampie considerazioni sul testo di legge, cfr. C. TUBERTINI, *Prospettive del sistema delle autonomie locali: l'attuazione del Titolo V e l'attuazione del PNRR*, cit.

²⁶ Sul c.d. d.d.l. Calderoli, di recente, oltre alla dottrina già citata *supra*, si vedano fra gli altri: F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2023; L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla c.d. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, *ivi*; E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, *ivi*; E. ZAMPETTI, *Novità e possibilità dell'autonomia differenziata nelle più recenti proposte di riforma. Introduzione a un dibattito sul tema dell'autonomia differenziata*, in *giustiziainsieme.it*; A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, *ivi*; P. MADDALENA, *L'attuazione dell'articolo 116 della costituzione. Bozza Calderoli*, in

intenzione di presentare una nuova proposta di legge per la riforma delle (sole) Province, auspicando la sua entrata in vigore prima del rinnovo degli organi provinciali previsto in autunno 2023.

Benché l'intendimento attuale del Governo sembrerebbe quello di lasciare il passo all'iniziativa parlamentare²⁷ – il che potrebbe anche apparire coerente con i dettami della Corte costituzionale, che da tempo richiede che le “riforme di sistema” maturino all'interno del dialogo parlamentare²⁸ –, tra i contenuti della riforma delle Province dichiarati in quella sede campeggiavano, anzitutto, il ritorno all'elezione diretta degli organi di governo secondo il sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni con più di 15.000 abitanti (elezione diretta del Presidente e voto di preferenza per i consiglieri provinciali); il riallineamento della durata in carica del presidente e del consiglio; una composizione più estesa del consiglio medesimo (sedici consiglieri nelle Province fino a 450.000 abitanti, venti nelle Province con più di 450.000 abitanti) e, infine, la reintroduzione della giunta, composta da un massimo di cinque assessori. L'intenzione dichiarata è quindi quella di ricreare una Provincia quale «ente di area vasta di coordinamento e di supporto dei Comuni», specialmente di quelli minori, che avrebbero risentito maggiormente della trasformazione della Provincia²⁹.

Si tratta, a ben vedere, di un indirizzo pressoché coerente con le stesse istanze provenienti da ultimo dall'UPI che, dal canto suo, nello scorso autunno ha presentato un nuovo documento programmatico al Governo da poco insediatosi, che riproduceva quasi integralmente le proposte già avanzate nel 2021.

Oltre, quindi, al ripristino dell'elezioni diretta e all'armonizzazione dei mandati di presidente e consiglio, le richieste espresse vanno nella direzione di una nuova legge elettorale in grado di garantire la rappresentanza territoriale e di genere e, quindi, dell'introduzione di una giunta insieme al mantenimento dell'assemblea dei sindaci.

Per tale via, come si legge nel documento, alle Province dovrebbe essere assicurato quel ruolo di ente di «semplificazione del governo locale» indispensabile «per ricomporre a questo livello le funzioni di area vasta, con

AmbienteDiritto.it, 4, 2022; R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 1, 2023, 200 ss.

²⁷ Cfr. *Dal Regno Sabauda alle mosse del Governo: continua la telenovela delle Province*, *Il Sole24Ore*, 18 gennaio 2023 e *La seconda vita delle Province. Ecco le proposte dei partiti, uniti per farle rinascere*, *Il Sole24Ore*, 14 gennaio 2023.

²⁸ Cfr. C. Cost. n. 220/2013 e, da ultimo, la stessa sentenza n. 240/2021.

²⁹ Cfr. *Il ministro e il ritorno delle Province. “Entro inizio anno, la mia riforma”*, *La Stampa*, 30 novembre 2022.

particolare attenzione alla gestione degli investimenti strategici per i territori [e al ruolo di assistenza ai Comuni]»³⁰.

Se questa è la vocazione che dovrebbe essere assicurata all'ente intermedio, ad essa fa da *pendant*, sul piano del riordino funzionale, l'attribuzione anche in tal caso di un nutrito elenco di funzioni amministrative.

Si tratta, in particolare (e ancora una volta), di funzioni di pianificazione strategica e coordinamento dello sviluppo locale, come già avviene per le Città metropolitane, e quindi di ulteriori competenze in materia di protezione civile, polizia locale, tutela del territorio, vigilanza su caccia e pesca. Sul fronte del ruolo di supporto dei Comuni si rivendica, infine, la necessità di rafforzare le funzioni di assistenza in materia di appalti e centrali uniche di committenza, di transizione digitale, dei c.d. Uffici europa e della gestione delle procedure selettive del personale. Non per ultimo, si punta ad una riorganizzazione a livello provinciale dei servizi pubblici di rilevanza economica locale (servizio idrico, gestione dei rifiuti, fornitura di gas e trasporti) a partire dalla *governance* dei rispettivi ATO.

Nel mentre, quindi, gli enti locali ribadiscono proposte e richieste, diversi disegni di legge sono stati depositati nel corso degli ultimi mesi in Parlamento, ed essi attualmente sono all'esame congiunto da parte di un Comitato ristretto presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato³¹. Con alcune eccezioni, si tratta

³⁰ Cfr. UPI, *La piattaforma programmatica delle Province*, cit., 7.

³¹ Cfr. d.d.l. n. 57 del 13 ottobre 2022, recante *Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane* (d'iniziativa dei Senatori Astorre, Crisanti, Fina, Franceschelli, Giacobbe e Rojc); d.d.l. n. 203 del 20 ottobre 2022, recante *Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e altre disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei componenti dei consigli provinciali e metropolitani* (d'iniziativa dei Senatori Silvestroni, Nastri, Spinelli, Matera e Iannone); d.d.l. n. 367 del 24 novembre 2022, recante *Disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e delle città metropolitane, del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti* (d'iniziativa dei senatori Romeo, Pirovano, Tosato e Spelgatti); d.d.l. n. 417 del 20 dicembre 2022, recante *Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle province* (d'iniziativa dei senatori Ronzulli, Berlusconi, Craxi, Damiani, Fazzone, Gasparri, Lotito, Miccichè, Occhiuto, Paroli, Rosso, Silvestro e Zanettin); d.d.l. n. 443 del 27 dicembre 2022, recante *Norme per l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio della città metropolitana* (d'iniziativa dei Senatori Valente e Mirabelli); d.d.l. n. 459 del 10 gennaio 2023, sulla *Reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali* (d'iniziativa del Senatore Parrini); d.d.l. n. 490 del 24 gennaio 2023, recante *Disposizioni in materia di elezione indiretta del presidente della provincia, dei consiglieri provinciali e dei sindaci metropolitani* (d'iniziativa dei Senatori Gelmini, Scalfarotto, Calenda, Paita, Fregolent, Lombardo, Sbrollini e Versace); d.d.l. n. 556 del 17 febbraio 2023 (d'iniziativa dei Senatori Maiorino, Cataldi, Florida). D'interesse, infine, anche il d.d.l. n. 628 del 24 novembre 2022, recante *Modifica all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di numero dei mandati per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti* (d'iniziativa dei Deputati Cattaneo, Pella, Patriarca, Calderone) e il d.d.l. n. 176 del 13 ottobre 2022 recante *Disposizioni per il trasferimento delle competenze del prefetto al presidente della regione, al presidente della provincia, al sindaco, al questore e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura* (d'iniziativa dei Deputati Comaroli, Bisa, Bof, Bruzzone, Cattoi, Furgiuele, Gusmeroli).

però di testi che si concentrano esclusivamente sui profili elettorali e sulla disciplina degli organi di governo delle Province (e delle Città metropolitane), difettando, al momento, di una visione ampia e di respiro per una riforma tanto dell'ente intermedio, quanto, più in generale, dell'intero comparto degli enti locali. I disegni di legge, inoltre, si traducono il più delle volte in meri correttivi e in puntuali modifiche o abrogazioni delle norme contenute in gran parte nella legge Delrio, dominando così, anche sotto questo profilo, l'assenza di una completa visione di riforma e di un ormai indispensabile aggiornamento dello stesso Testo unico degli enti locali.

3.1. I d.d.l. che introducono l'elezione diretta

Procedendo secondo un ordine cronologico di presentazione delle proposte, occorre prendere le mosse anzitutto dal d.d.l. n. 57 del 13 ottobre 2022.

Il disegno di legge si compone di soli tre articoli, che prevedono l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e dei consiglieri provinciali, secondo il sistema elettorale previsto dal TUEL per le Province (artt. 74-75); quindi, l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano, sempre secondo il medesimo sistema elettorale; e, infine, una disciplina delle indennità del presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali e metropolitani.

Pressoché analoga struttura e contenuti hanno anche i successivi d.d.l. n. 203 del 20 ottobre 2022 e n. 367 del 24 novembre 2022.

Più precisamente, il primo si compone di tre articoli, che prevedono rispettivamente l'elezione diretta del presidente e dei consiglieri provinciali, del sindaco e del consiglio metropolitano, sempre secondo il sistema elettorale già previsto dal TUEL per le Province (artt. 74-75) e, quindi, l'istituzione della giunta sia nelle Province che nelle Città metropolitane, la cui composizione e le cui competenze verrebbero rette dalle norme già previste dal Testo unico per i consigli comunali e provinciali (artt. 47-48).

Il secondo progetto di legge consta, invece, di cinque articoli. Anche in tal caso si dispone l'elezione diretta degli organi di Province (presidente e consiglio provinciale) e Città metropolitane (sindaco e consiglio metropolitano) sempre secondo il sistema elettorale disciplinato agli artt. 74 e 75 TUEL. E' prevista, inoltre, una disciplina delle indennità del presidente della Provincia e del sindaco metropolitano e sui gettoni di presenza da riconoscere ai consiglieri dei due enti.

Infine, con l'art. 4 si dispone una modifica all'art. 72 del TUEL per l'elezione del sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, volta ad eliminare l'elezione a doppio turno. Di tal guisa, sarebbe proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti, a condizione che venga superata

la (ridimensionata) soglia del 40 per cento dei voti validi. Qualora due candidati abbiano entrambi conseguito un risultato pari o superiore a tale soglia, verrebbe proclamato eletto il candidato sindaco con il maggior numero di voti validi e, in caso di ulteriore parità, il candidato collegato con la lista (o il gruppo di liste) per l'elezione del consiglio comunale che abbia avuto la maggiore cifra elettorale complessiva. Infine, a parità di cifra elettorale la proclamazione segue il criterio dell'anzianità.

Ben più corposo e complesso è il d.d.l. n. 417 del 20 dicembre 2022. L'articolato consta di undici disposizioni.

Quanto al sistema elettorale, anche in tal caso, si prevede l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo provinciali e metropolitani secondo le previsioni del TUEL già richiamate. Viene, inoltre, riproposta la medesima modifica all'articolo 72 del TUEL per l'elezione del sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Figurano, quindi, disposizioni per la fissazione della data delle elezioni provinciali da adottarsi con d.m. del Ministero dell'Interno entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge³², e disposizioni transitorie sulla durata degli attuali mandati degli organi di governo provinciali³³. L'art. 9 dispone, invece, l'abrogazione dell'art. 1, commi 19 (elezione del sindaco metropolitano), 22 e da 25 a 39 (elezione del consiglio metropolitano), da 44 a 46 (funzioni fondamentali delle Città metropolitane), da 51 a 100 (disciplina delle Province) della l. n. 56/2014.

Il disegno di legge n. 417 è uno dei pochi, inoltre, a preoccuparsi di altri profili.

Anzitutto, all'art. 6 si prevede un significativo ampliamento delle funzioni fondamentali delle Province, secondo un elenco che, fatto salvo il ruolo di programmazione e coordinamento delle Regioni, riconoscerebbe loro le seguenti competenze: «a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree

³² Cfr. art. 8, ai sensi del quale: «1. Con decreto del Ministro dell'Interno, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità per il rinnovo dei consigli e dei presidenti delle Province, prevedendo che le elezioni si svolgano ai sensi degli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in concomitanza con il primo turno elettorale di elezioni amministrative».

³³ Cfr. art. 11, ai sensi del quale: «1. In sede di prima applicazione della presente legge, il mandato degli organi di governo delle Province di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, è prorogato fino al giorno delle prime elezioni amministrative successive alla data di entrata in vigore della presente legge».

funzionali di competenza e la polizia locale; *h*) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; *i*) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree a elevato rischio ambientale; *l*) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; *m*) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; *n*) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; *o*) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale a esse inerente; *p*) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; *q*) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; *r*) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; *s*) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale; *t*) la funzione di stazione unica appaltante e l'assistenza tecnica agli enti locali».

L'art. 7 reca, quindi, delega al Governo per l'adozione, entro sei mesi, di uno o più decreti legislativi «aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria delle Province»³⁴,

³⁴ Quanto ai principi e criteri direttivi generali, il comma 2 prevede che i decreti legislativi siano informati, fra l'altro, ai principi di autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile degli enti coinvolti (*a*); di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e di concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli europei e internazionali (*b*); di attribuzione di risorse autonome alle Province, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione (*d*). Si prevede, inoltre, l'avviamento di un riordino complessivo della normativa sui fabbisogni *standard*, «affinché gli stessi possano rappresentare uno strumento atto a fotografare ottimali allocazioni di risorse per singolo servizio erogato, all'interno di un quadro di finanziamento certo e di livelli essenziali delle prestazioni, in modo tale da farli diventare un vero strumento di efficientamento della spesa» (*i*); e, quindi, l'istituzione di un fondo perequativo dello Stato quale concorso «per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dalle Province e finalizzato a superare il divario tra fabbisogni *standard*

mentre già con gli artt. 4 e 5, il progetto di legge dimostra l'intenzione di volersi occupare anche della dimensione territoriale tanto delle Province quanto della stessa amministrazione periferica dello Stato.

Più precisamente, l'art. 4 contiene una delega al Governo per «la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle Province», da attuarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge, secondo criteri atti ad assicurare la «non proliferazione delle Province rispetto a quelle esistenti», «caratteristiche minime relative all'estensione territoriale, ai caratteri orografici e alla popolazione residente» e, infine, «il divieto di istituire Province con una popolazione residente inferiore a 80 mila abitanti»³⁵.

Una delega ben più circoscritta sotto il profilo temporale (sei mesi) è invece contenuta nell'art. 5, relativo al riordino delle competenze delle prefetture e delle stesse strutture dell'amministrazione periferica dello Stato diverse da queste ultime (lett. *c*). Da segnalare è il criterio di cui alla lett. *d*), a norma del quale il decreto delegato dovrebbe contenere previsioni che attribuiscono al prefetto il potere di nominare un commissario con compiti di ordinaria e straordinaria amministrazione in caso di decadenza del presidente della Provincia per sfiducia da parte del consiglio provinciale. Le funzioni verrebbero assunte dal vicepresidente solo in caso di decadenza per impedimento o morte.

Torna ad occuparsi dei soli profili elettorali, peraltro esclusivamente dedicati al sistema di elezione delle Città metropolitane, il d.d.l. n. 443 del 27 dicembre 2022.

Il progetto di legge, in tal caso, si compone di otto articoli tutti tesi a disciplinare l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e del consiglio metropolitano da parte degli elettori dei Comuni della Città metropolitana, secondo un modello

ed entrate standardizzate di applicazione generale, anche in riferimento al fabbisogno di investimenti e infrastrutture» (*l*); ancora, la previsione di ulteriori risorse aggiuntive destinate dallo Stato per le finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione (*m*); e, infine, l'«assicurazione alle Province, nel rapporto con le Regioni, riguardo alle funzioni amministrative da esse conferite, delle risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri» (*n*). I decreti legislativi devono essere adottati su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro dell'Interno. Ciascuno schema di decreto, previo parere della Conferenza unificata, è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

³⁵ Quanto al coinvolgimento degli enti territoriali, il testo – «ai fini dell'art. 133 Cost.» – si limita a prevedere che i decreti legislativi recanti la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle Province, dovranno essere adottati previa intesa con la Conferenza unificata, secondo le proposte avanzate dalle Regioni previo accordo con i Consigli delle autonomie locali. Inoltre, i decreti legislativi dovranno essere adottati su proposta del Ministro dell'Interno e ciascuno schema di decreto deve essere trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di ulteriori trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, decorso il quale i decreti possono comunque essere emanati (cfr. art. 4, commi 1 e 2).

che, con qualche differenza, ricorda comunque quello per le elezioni delle Province.

L'art. 2 prevede, quindi, che il candidato sindaco può collegarsi ad uno o più gruppi di candidati al consiglio, e ciascun elettore può esprimere fino ad un massimo di due preferenze, una per il candidato alla carica di sindaco metropolitano e una per uno dei candidati al consiglio metropolitano ad esso collegato. E' proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi; in mancanza, si procede a secondo turno elettorale di ballottaggio tra i primi due candidati sindaco che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e, in caso di parità tra il secondo e il terzo, è ammesso al ballottaggio il più giovane d'età.

I candidati consiglieri ammessi al secondo turno mantengono i collegamenti con i gruppi dichiarati al primo turno; è però fatta salva la possibilità di dichiarare un collegamento con gruppi ulteriori (la dichiarazione è efficace se ricorre analoga dichiarazione da parte dei delegati dei gruppi interessati). Al secondo turno è eletto sindaco metropolitano il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto il candidato collegato con il gruppo o con i gruppi di candidati per il consiglio metropolitano che hanno ottenuto la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto il candidato più giovane d'età.

L'art. 3 è relativo alla composizione del consiglio metropolitano, che risulta invariata rispetto a quanto attualmente previsto dalla l. n. 56: *a)* ventiquattro consiglieri nelle Città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; *b)* diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; *c)* quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

L'art. 4 detta invece norme specifiche per la sua elezione. In particolare, si prevede la costituzione di collegi uninominali nel territorio metropolitano in un numero pari a quello dei consiglieri assegnato ad ogni Città metropolitana. Si precisa, peraltro, che «a nessun Comune può essere assegnata più della metà dei collegi spettanti alla Città metropolitana».

Quanto all'attribuzione dei seggi del consiglio ai gruppi di candidati collegati al sindaco eletto, ad essa si procede dopo la proclamazione di quest'ultimo.

La cifra elettorale di ogni gruppo è data dal totale dei voti validi ottenuti da tutti i candidati del gruppo nei singoli collegi: non sono ammesse le liste che, al primo turno, non abbiano superato la soglia del tre per cento dei voti validi e che non appartengono a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia. Per l'assegnazione dei seggi si procede con metodo d'Hondt. Un premio di maggioranza è previsto nel caso in cui il gruppo o i gruppi di candidati collegati al

candidato proclamato sindaco metropolitano non abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi assegnati³⁶.

Norme specifiche vengono poi dettate anche a proposito della formulazione delle candidature e sulla composizione dei gruppi di candidati per singoli collegi: ogni gruppo, nel rispetto della parità di genere, deve comprendere un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore al numero dei consiglieri assegnati alla Città metropolitana. Nessun candidato può accettare la candidatura per più di un collegio³⁷. Certamente significativa è, quindi, la previsione di cui all'art. 6, comma 6, secondo cui all'atto di presentazione della propria candidatura, ciascun candidato alla carica di sindaco metropolitano «deve dichiarare di non aver accettato la candidatura a sindaco o a consigliere di un'altra Città metropolitana o a sindaco di un altro Comune».

Quanto, poi, alla durata del mandato del sindaco e del consiglio metropolitano, essa viene parificata a cinque anni. E' normalmente escluso il terzo mandato consecutivo alla carica di sindaco metropolitano, salvo il caso in cui uno dei due precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

3.2. I d.d.l. che confermano l'elezione indiretta

Gli ultimi tre disegni di legge in ordine di presentazione sono anche gli unici a confermare la natura di secondo grado tanto per le Province quanto per le Città metropolitane³⁸.

Anzitutto, è il d.d.l. n. 459 del 10 gennaio 2023 a compiere, sia pure implicitamente, questa scelta. Il testo consta di soli tre articoli, che si occupano esclusivamente dell'introduzione della giunta. Il primo prevede la modifica dell'art. 1, commi 40 e 41 della l. n. 56/2014, per effetto della quale si riconosce, anzitutto, al sindaco metropolitano la facoltà di nominare fino a quattro assessori, uno dei quali con il titolo di vicesindaco. Si precisa, inoltre, che qualora il sindaco metropolitano «cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di

³⁶ In tal caso, a tale gruppo (o gruppi) è assegnato esattamente il 60 per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore, qualora il numero di consiglieri da attribuire contenga una cifra superiore a 50 centesimi (cfr. art. 4, commi 7 e 8).

³⁷ Cfr., però, l'art. 4, comma 12, di diverso tenore.

³⁸ Sul punto si veda l'Audizione in Commissione Affari costituzionali dell'ANCI: Esame dei disegni di legge 57 abbinati "*Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle Province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le Città metropolitane*", in cui viene espressa la posizione a favore del mantenimento della forma di secondo grado per gli enti metropolitani e «forte contrarietà alla proposta di elezione diretta del Sindaco metropolitano» che «significherebbe [...] scardinare il lavoro di coordinamento e, di fatto, un ritorno ad un sistema ormai arcaico che non potrebbe garantire un adeguato raccordo tra i Comuni» (3).

sindaco del proprio Comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano».

Quanto alla nomina degli assessori, essa deve essere sottoposta al voto del consiglio e la mancata approvazione comporta decadenza. Si precisa, inoltre, che «la carica di assessore è incompatibile con quella di parlamentare, di consigliere o assessore regionale, di sindaco, di consigliere provinciale, di consigliere o assessore comunale».

Un'indennità è prevista, quindi, per sindaco, vicesindaco e assessori.

L'art. 2 modifica, a sua volta, l'art. 1, comma 66 della l. n. 56/2014, riconoscendo al presidente della Provincia l'analoga facoltà di nominare fino a quattro assessori, uno dei quali con il titolo di vicepresidente. Quanto alla nomina, anche in tal caso, si prevede il benessere del consiglio, con conseguente decadenza in caso di mancata approvazione.

Tanto nelle Province quanto per le Città metropolitane resta fermo il potere di revoca degli assessori da parte del presidente e del sindaco. Inoltre, come per la giunta metropolitana, anche per gli assessori provinciali si prevede l'incompatibilità con la carica di parlamentare, consigliere o assessore regionale, sindaco, consigliere provinciale, consigliere o assessore comunale. Da ultimo, con l'introduzione del comma 66-*bis* nella l. n. 56/2014, si dispone in materia di indennità del presidente, vicepresidente e degli assessori provinciali.

Più ampi sono invece gli ultimi progetti in ordine di presentazione: il d.d.l. n. 490 del 24 gennaio 2023 e il d.d.l. n. 556 del 17 febbraio 2023.

Più nello specifico, il d.d.l. n. 490 si compone di due lunghi e corposi articoli.

L'art. 1, in particolare, reca modifiche alla l. 56 tanto con riferimento alla disciplina delle Città metropolitane quanto delle stesse Province.

Rispetto alle prime, si prevede l'introduzione della giunta metropolitana (composta fino ad un massimo di quattro assessori³⁹), si interviene sui poteri della conferenza metropolitana e sul suo funzionamento. Si noti, inoltre, che per il regime giuridico dell'ente metropolitano si rinvia, per quanto non espressamente previsto, alla disciplina delle Province e non più dei Comuni, giusta la modifica di cui all'art. 1, comma 50 della l. n. 56/2014⁴⁰.

Con riferimento specifico alle Province, invece, si prevede anche qui anzitutto l'introduzione della giunta. Essa sarebbe composta dal presidente della Provincia, che la presiede e da assessori, tra i quali il vicepresidente, nominati dal presidente stesso nel numero stabilito dallo statuto, comunque non superiore a tre per le

³⁹ per le Città metropolitane con popolazione superiore ad un milione di abitanti; in quelle con popolazione inferiore ad un milione di abitanti il numero, comunque sempre stabilito dallo statuto, non può essere superiore a tre (cfr. art. 1, comma 1, lett. c)).

⁴⁰ Cfr. art. 1, comma 1, lett. f).

Province con popolazione superiore ad un milione di abitanti e a due per le Province con popolazione inferiore ad un milione⁴¹.

La giunta collabora con il presidente della Provincia nel governo dell'ente, opera attraverso deliberazioni collegiali e compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge al consiglio provinciale o all'assemblea dei sindaci.

Per quanto riguarda la disciplina elettorale, anche questo disegno di legge opta, come detto, per l'elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale. La disciplina rimane pressoché la medesima: il presidente è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e l'elettorato passivo viene riservato sempre ai sindaci; è invece soppresso il requisito temporale sulla durata del mandato (pari a diciotto mesi) quale condizione di eleggibilità e il mandato del presidente è elevato a cinque anni.

Quanto al consiglio, anche in tal caso le novità riguarderebbero la durata del mandato dei consiglieri, parificata a cinque anni, e le elezioni sarebbero contestuali a quelle del presidente.

Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. Si conferma, inoltre, la regola secondo cui la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale.

Con riferimento, infine, al sistema elettorale si prevede che il candidato presidente possa collegarsi ad una sola lista di candidati alla carica di consigliere provinciale e ciascun elettore può esprimere un unico voto sul contrassegno di una lista di candidati al consiglio provinciale collegata alla candidatura alla presidenza⁴².

Nella formazione delle liste si richiede un'«adeguata rappresentanza dei Comuni del territorio» ed esse devono essere composte «da un numero pari di candidati uomini e donne, collocati in ordine alternato». L'attribuzione dei seggi del consiglio provinciale viene effettuata dopo la proclamazione del presidente. Si prevede la soglia di sbarramento del tre per cento e premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi, con assegnazione del sessanta per cento dei seggi in consiglio. I restanti sono attribuiti alle altre liste di

⁴¹ Quanto alla nomina, si richiama il rispetto della parità di genere, e il consigliere provinciale che assume la carica di assessore cessa dalla prima, con subentro in consiglio del primo tra i consiglieri non eletti. In caso di revoca, dimissioni, impedimento o decadenza di un assessore, il presidente della Provincia può nominare in sua sostituzione un altro assessore (cfr. art. 1, comma 1, lett. i)).

⁴² Non è quindi ammesso il voto disgiunto, pena nullità della scheda elettorale. Inoltre, ciascun elettore può esprimere uno o due voti di preferenza. In questo secondo caso, esse devono essere espresse a favore di candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza (cfr., art. 1, comma 1, lett. t)).

candidati in proporzione ai voti ottenuti, secondo il metodo d'Hondt nella disciplina prevista dal comma 36, secondo, terzo e quarto periodo della l. n. 56/2014. Inoltre, in caso di parità di cifra individuale tra i vari candidati, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato e, in caso di ulteriore parità, il più giovane d'età.

Modifiche intervengono, da ultimo, anche con riferimento all'assemblea dei sindaci. Ad essa, costituita sempre da tutti i sindaci dell'area provinciale, sono riconosciuti poteri deliberativi, propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto disposto dallo statuto. Si ammette il voto per delega e a distanza tramite supporti telematici. Un'ulteriore semplificazione sul funzionamento di quest'organo si realizza per il tramite della peculiare previsione secondo cui: «ai fini delle deliberazioni dell'assemblea dei sindaci, la mancata espressione del voto equivale a voto favorevole»⁴³.

Infine, il d.d.l. reca alcune modifiche anche sulle competenze provinciali.

Anzitutto, si estendono anche alle Province le funzioni in materia di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito provinciale (v. comma 44, lett. *f*), e, quindi, si ridefiniscono le competenze in materia di istruzione: confermata la gestione dell'edilizia scolastica, verrebbe invece soppressa «la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale», sostituita dal riconoscimento di «compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado e artistica ed alla formazione professionale, attribuiti dalla legislazione statale e regionale». Si annoverano, infine, tra le stesse funzioni fondamentali le funzioni di centrale unica di committenza e di soggetto aggregatore, nonché di organizzazione di concorsi e procedure selettive a favore dei Comuni, previa comunque intesa con questi ultimi. In un certo qual modo significativa appare, da ultimo, la soppressione della qualifica di enti di area vasta contenuta nel comma 85.

Anche il successivo art. 2 reca previsioni in materia di riordino delle stesse funzioni fondamentali, delle risorse e del personale delle Province. In particolare, la fissazione dei criteri generali per l'individuazione delle risorse finanziarie⁴⁴, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle “nuove” funzioni fondamentali viene rimessa ad un d.p.c.m. da adottarsi entro sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri per la Pubblica amministrazione e dell'Economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata. Al medesimo decreto si demanda, inoltre, il compito di «dettare disposizioni in ordine alle

⁴³ Cfr. art. 1, comma 1 lett. *m*).

⁴⁴ Inclusive quelle da trasferire alle Province da parte degli altri livelli di governo (cfr. art. 2, comma 3).

funzioni amministrative delle Province in materie di competenza statale», stabilendo altresì «la data dell'effettivo avvio dell'esercizio delle nuove funzioni attribuite»⁴⁵.

Si fissa, quindi, ad un anno dall'entrata in vigore della legge lo stesso processo di riordino delle funzioni provinciali di spettanza tanto dello Stato quanto delle stesse Regioni, «anche sopprimendo e riordinando enti, agenzie o organismi che esercitano funzioni riconducibili alle Città metropolitane e alle Province, in attuazione degli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione»⁴⁶.

Quanto infine all'ultimo disegno di legge – n. 556 del 17 febbraio 2023 –, viene dettata anche in tal caso, in soli tre articoli, una modifica della l. n. 56/2014 per entrambi gli enti.

E' confermata anzitutto l'elezione indiretta, e la relativa disciplina parrebbe essere modificata solo con riferimento alle Città metropolitane. In particolare, per l'elezione del sindaco metropolitano si applicano le modalità già previste per l'elezione del presidente di Provincia⁴⁷; il consiglio metropolitano, invece, dura in carica cinque anni e si rinnova in concomitanza con l'elezione del sindaco metropolitano.

Si ribadisce, quindi, la soluzione dell'introduzione della giunta in entrambi gli enti.

La giunta metropolitana è composta da un minimo di tre a un massimo di sei assessori, scelti tra i sindaci dei Comuni della Città metropolitana secondo criteri di rappresentanza territoriale e di genere, nonché delle «eventuali ulteriori disposizioni dello statuto».

La giunta provinciale, invece, è composta, nel rispetto dei medesimi requisiti, ma da un massimo di quattro assessori, scelti sempre tra i sindaci dei Comuni della Provincia⁴⁸.

Il progetto interviene quindi anche sulle funzioni dei due enti intermedi, che appaiono ormai sempre più speculari.

Per le Città metropolitane: si porta a durata quinquennale il piano strategico; le funzioni in materia di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione vengono estese anche in favore «degli enti locali»; si aggiungono quali ulteriori funzioni fondamentali, la gestione integrata

⁴⁵ L'art. 2, comma 4 precisa che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il d.p.c.m. «dispone comunque in ordine alle funzioni amministrative delle Province in materie di competenza statale».

⁴⁶ Cfr. art. 2, comma 5.

⁴⁷ Cfr. art. 1, comma 1, lett. c), che rinvia ai commi 58-64 della l. n. 56/2014, nonché la successiva lett. e) che abroga il comma 22 relativo all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitani.

⁴⁸ L'art. 1, comma 1 lett. h) e l'art. 2, comma 1 lett. d) modificano, rispettivamente, i commi 40 e 66 della l. n. 56/2014, prevedendosi che il vicesindaco sia nominato non più tra i consiglieri metropolitani o provinciali ma tra gli assessori.

degli interventi di difesa del suolo e ambientali e attuazione di piani di risanamento delle aree a elevato rischio ambientale; la gestione integrata della programmazione, organizzazione e gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego (fatte comunque salve le competenze regionali in materia), e, quindi, le funzioni di stazione unica appaltante, di assistenza tecnica agli enti locali per quanto concerne la progettazione europea, la rilevazione statistica, la gestione dei concorsi e la formazione del personale per le amministrazioni locali.

Quanto alle Province, si introduce nel comma 85 la competenza ad adottare il piano strategico (qui di durata quadriennale), e quindi si aggiungono le ulteriori funzioni fondamentali in materia di gestione dei servizi per il lavoro e di centri per l'impiego (fatte sempre salve le competenze regionali in materia); di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, nonché di assistenza tecnica e amministrativa ai fini dell'accesso e della gestione dei fondi strutturali europei.

Da ultimo, l'art. 3 contiene una delega al Governo (entro dodici mesi) avente ad oggetto la determinazione del fabbisogno finanziario delle Province e delle Città metropolitane e della loro autonomia finanziaria⁴⁹.

4. Alcune (provvisorie) considerazioni conclusive

La rassegna delle proposte di legge ora compiuta non può che portare alla formulazione di solo alcune, dato l'oggetto dei testi, e provvisorie, per la natura degli stessi, considerazioni finali.

Quali che saranno perciò gli esiti dei lavori parlamentari, specie sul piano della forma di governo e delle modalità di elezione degli organi di indirizzo politico delle Province, lo sguardo complessivo e d'insieme sulle proposte e sul dibattito scientifico e istituzionale che è andato maturando dal fallimento della riforma costituzionale ad oggi, consente, però, di intravedere già i tratti di quella che potrebbe essere la prossima Provincia.

Un ente intermedio con molta probabilità ad elezione diretta secondo la disciplina introdotta negli anni Novanta, in cui si ripristina la giunta, forse oggetto di riordino territoriale, ancora più simile (ben più di quanto non lo sia già) alle

⁴⁹ Quanto ai principi e criteri direttivi, se ne enunciano solo due: «a) quantificare i costi per lo svolgimento delle funzioni fondamentali delle Province e delle città metropolitane e garantirne la copertura, anche al fine di ottimizzare il trasferimento di eventuali ulteriori funzioni; b) in attuazione dell'articolo 119, primo comma, della Costituzione e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica, definire le forme e le modalità di autonomia finanziaria delle Province e delle Città metropolitane al fine di garantire il regolare ed efficiente andamento dell'azione amministrativa nei territori».

Città metropolitane e, non per ultimo, dotato di un considerevole numero di funzioni.

Un ritorno al passato, insomma?

Se è probabilmente prematuro dare una risposta a questa domanda, è però sufficientemente chiaro che, adesso, l'identità e la reale vocazione di questo ente dipenderà molto da quali e quante saranno le competenze che gli verranno riconosciute.

Ed invero, se con il pressoché certo abbandono dell'elezione indiretta il nostro Paese deciderà di abbandonare anche la soluzione dell'integrazione istituzionale nel governo dell'area vasta, che molto avrebbe realizzato se solo ne fosse stata colta – dagli amministratori locali – e valorizzata – dal legislatore (statale) – la spinta realmente modernizzatrice, il tutto tornerà a ruotare indefettibilmente sul piano delle funzioni e, quindi, delle soluzioni procedurali e organizzative che guideranno il loro esercizio.

L'auspicio, in questo senso, è anzitutto che specialmente nelle future discipline di settore si tenga in dovuto conto il principio di leale collaborazione che deve guidare sempre le relazioni tra tutti gli enti di governo, e quindi si assicuri la partecipazione dei Comuni negli stessi processi decisionali complessi di pertinenza delle Province. Ed è un auspicio tanto accorato quanto è elevata la consapevolezza circa il grado di conflittualità che alligna nei rapporti istituzionali tra tutti gli enti territoriali del nostro Paese.

D'altra parte, al momento, non pare emergere un'idea chiara neppure sulle funzioni amministrative che le Province saranno chiamate ad esercitare. Se, infatti, si guardano gli elenchi di funzioni via via proposti, non può che balzare agli occhi la natura assolutamente variegata e un tasso di eterogeneità in alcuni casi persino superiore a quello che si attribuiva all'elenco previsto dal comma 85 della legge Delrio: funzioni di pianificazione, di programmazione e di coordinamento verticale, di gestione e di amministrazione attiva nei settori d'intervento più disparati, e ancora di collaborazione, ausilio e supporto a sostegno dei Comuni. A queste si aggiungono, poi, competenze anche di spettanza di altri enti (Regioni, Città metropolitane, ATO, Comuni stessi), già oggetto di ripetuto riordino e di intervento nel corso di questi anni.

E' però questa una rivendicazione funzionale, che, per quanto retta da oggettive esigenze di reazione rispetto ad uno sproporzionato e temporalmente ingiustificato indebolimento istituzionale, rischia anche di essere tanto eccessiva quanto lo sono state le misure adottate nella fase precedente. Mentre sarebbe importante che il processo di rafforzamento funzionale (e quindi finanziario) delle Province avvenga, anzitutto, tenendo adeguatamente conto di quanto è successo in passato: e, dunque, tanto degli esiti dell'ultima stagione legislativa regionale di riordino

delle funzioni provinciali, quanto, più di recente, dello stesso lavoro compiuto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, basato, come noto, sull'elenco delle funzioni fondamentali previsto dalla legge Delrio. Un radicale cambio di passo rischierebbe di compromettere quanto sin qui compiuto⁵⁰.

Il secondo auspicio che intendiamo formulare è, perciò, che il futuro riassetto delle funzioni provinciali rifugga realmente da forme di pura rivendicazione identitaria nei confronti dello Stato e delle Regioni, così come, del resto, da forme di omologazione rispetto allo stesso statuto giuridico delle Città metropolitane, da cui discendono questioni ancora più problematiche già emerse, in realtà, con la sentenza della Corte costituzionale n. 240/2021⁵¹.

In questo senso, allora, potrebbe essere ragionevole avviare un mirato processo di ricognizione dell'attuale riparto di competenze, tanto da parte dello Stato quanto delle Regioni, sì che possa procedersi ad una verifica concreta di tutte le inadeguatezze e criticità riscontrate sino ad ora a livello regionale, provinciale e comunale e, dunque, in base a non sproporzionate valutazioni, giungere alla possibile allocazione di nuove funzioni anche a favore delle Province. Come, del resto, è stato efficacemente affermato, «la Costituzione impone che le funzioni amministrative siano attribuite ad amministrazioni (ad intere categorie di enti distribuiti in modo da coprire l'intero territorio nazionale) che siano effettivamente in grado di svolgerle. Questa effettiva capacità non può essere presunta dal legislatore, deve essere costantemente verificata e se, in alcuni casi, le condizioni di effettività non ci sono, le amministrazioni vanno accompagnate, aiutate, fino a garantire la capacità effettiva di svolgimento di tutte le funzioni attribuite. È [questo] il principio di adeguatezza, introdotto, insieme a quelli di sussidiarietà e differenziazione, dalla riforma costituzionale del 2001»⁵².

E, allora, dovrebbero essere precisamente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a guidare, almeno questa volta, l'assetto funzionale della prossima Provincia.

D'altra parte, un riordino mirato e puntuale di quest'unico ente e delle sole funzioni di sua attribuzione rischia di compromettere equilibri amministrativi e territoriali spesso labili e precari, di alimentare conflitti istituzionali con le Regioni

⁵⁰ Sul punto, cfr. A. ZANARDI, *L'autonomia finanziaria delle Province nel rapporto tra funzioni e risorse* e F. MERLONI, *Rilanciare il ruolo delle province nel sistema amministrativo italiano*, entrambi in AA.VV., *Le nuove Province: la sfida*, cit. Si veda, in proposito, quanto attualmente previsto però dall'art. 7 del d.d.l. n. 417 (vd. *supra* nota 34).

⁵¹ Sul punto, cfr., in particolare, A. STERPA, *“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2022, 204 ss.

⁵² In questi termini, F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., 85.; si v., altresì, C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, cit., spec. 270 ss.

e gli stessi Comuni e financo di ingenerare forme di confusione nei ruoli, specie in relazione alle Città metropolitane e alle stesse Unioni di comuni. Per quanto, infatti, le Province abbisognino di un rafforzamento ormai davvero non più rinviabile, non va dimenticata la condizione di debolezza in cui si trovano anche tutti gli altri enti locali.

E ciò specie nella fase presente di repentino riavvio dello stesso processo sull'autonomia differenziata *ex art. 116, comma 3 Cost.*, che avrà e non potrà non avere un impatto anche sui sistemi locali delle Regioni coinvolte e sul riordino delle funzioni non solo delle Province, ma anche dei Comuni e delle Città metropolitane.

Per quanto, infatti, l'eventuale riconoscimento di forme particolari di autonomia potrebbe investire in maniera significativa il livello regionale tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo, il decentramento di ulteriori funzioni amministrative da parte dello Stato non dovrebbe tradursi in un mero irrobustimento del solo ente regionale (ché questo dovrebbe risultare quantomeno contraddittorio nella stessa prospettiva di Governo volta a valorizzare le Province).

Se, infatti, si conviene ancora sul fatto che le Regioni dovrebbero trattenere presso di sé soprattutto funzioni di programmazione e coordinamento, ciò non potrà che comportare, a cascata, anche un riordino delle stesse funzioni da attribuire (non delegare) agli enti locali secondo esattamente i principi di cui all'art. 118 Cost.⁵³, procedendosi, per tale via, anche ad una possibile sperimentazione di un nuovo assetto del governo locale, che non potrà che coinvolgere tanto le Province, quanto i Comuni e, ove presenti, le Città metropolitane⁵⁴.

Ed invero, al momento, i due percorsi di riforma sembrano essere del tutto slegati o, comunque, viaggiare su binari paralleli e a velocità distinte. Prova ne è il fatto che la maggior parte dei d.d.l. esaminati – ad eccezione dei d.d.l. nn. 417, 490 e 556 – si concentrano sui soli profili elettorali e non prendono posizione su quelli funzionali. Eppure, se l'*iter* legislativo proseguirà, sono, tutti questi, aspetti che non potranno non essere presi in seria considerazione, specie alla luce dei principi e criteri attualmente fissati nel c.d. disegno di legge Calderoli⁵⁵ e della procedura di determinazione dei LEP da parte della Cabina di regia già istituita con la legge di bilancio, che, in realtà, com'è stato notato, non sembrerebbe però attivata per «affrontare a tutto campo il tema della perequazione interregionale, né

⁵³ Sul punto si vedano i pareri espressi da ANCI e UPI nella seduta della Conferenza Unificata del 2 marzo scorso sul Disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.

⁵⁴ Su questi aspetti sia permesso rinviare anche alle considerazioni formulate in M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit.

⁵⁵ Cfr., in particolare, artt. 4, 5 e 6.

stabilire quali risorse siano necessarie per la copertura di tutti LEP [...] ma stabilire solo per alcune materie – quelle che la Cabina di Regia riterrà, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, “riferibili ai LEP” – le risorse da poter assegnare alle Regioni richiedenti maggiore autonomia»⁵⁶.

Non sembra allora banale ricordare, soprattutto in questo preciso momento storico, che occuparsi di enti locali vuol dire occuparsi e preoccuparsi anche delle persone che abitano i loro territori (tutti i territori della Repubblica), e dunque vuol dire farsi carico tanto delle organizzazioni pubbliche quanto dei diritti dei cittadini che da esse dipendono. L’ultimo auspicio che, perciò, si intende formulare è che di quel treno delle riforme locali non si faccia partire un solo vagone: il motore se si accende, va acceso – alla medesima velocità – per tutti i passeggeri. E la carta dei servizi di questo speciale treno si ritrova già tutta scolpita nella nostra Costituzione.

⁵⁶ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, cit., 47-48.