



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Riordino delle competenze delle Province ed effetto dirompente della legge di stabilità per il 2015 (L. n. 190/2014)

di Maurizio Asprone*

1.

L'assetto legislativo recente in materia di riordino e riorganizzazione dei differenti livelli territoriali in cui si estrinseca lo Stato italiano ha visto un progressivo susseguirsi di orientamenti circa la esistenza o meno di un livello di raccordo intermedio tra Regioni e Comuni, rappresentato dall'ente Provincia.

La Provincia è qualificata dalla disciplina costituzionale, insieme con i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni, come ente autonomo dotato di un proprio statuto, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione¹; ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa; possiede risorse autonome per l'esercizio delle proprie funzioni. In particolare, stabilisce ed applica tributi ed entrate propri, sempre in coerenza con le disposizioni costituzionali ed i principi di coordinamento della finanza pubbli-

ca e del sistema tributario; dispone di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio².

Fino alle recenti trasformazioni prospettate dall'emanazione di un susseguirsi di normative eterogenee in materia, la Provincia ha trovato la

² V. art. 119 Cost. secondo cui "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

¹ V. art. 114 Cost. secondo cui "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

sua principale fonte di regolamentazione nel Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000), che ha in gran parte recepito la disciplina frammentaria precedente in merito, ed in particolar modo le disposizioni di cui alla legge n. 142/1990.³ In tale norma, la Provincia è definita come ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.⁴ Tali obiettivi sono raggiunti mediante l'esercizio di funzioni proprie, ovvero l'attribuzione di funzioni con legge dello Stato o delle Regioni, secondo il principio di sussidia-

rietà.⁵ Per esercitare tali funzioni, alla Provincia viene riconosciuta, alla stregua del disposto costituzionale, autonomia statutaria, normativa, organizzativa e finanziaria. Nello specifico, le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale attribuite alle Province si individuano in determinati settori, e precisamente "a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi con l'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali".⁶

Per operare nell'esercizio di queste funzioni a tutela degli interessi pubblici generali, la Provincia si componeva di organi interni, e più specificatamente, del Presidente, del Consiglio provinciale e della Giunta provinciale. Il Presidente della Provincia è l'organo che rappresen-

³La legge n. 142/1990 espressamente individua la Provincia come "ente locale intermedio fra comune e regione, [che] cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale"; in particolare, l'ordinamento attribuiva alle Province, limitatamente al proprio territorio, le funzioni amministrative di interesse provinciale a tutela ed a promozione dell'ambiente, della salute, dei trasporti, dell'istruzione e del lavoro. Venivano, poi, delegate alle Province anche ulteriori compiti di programmazione economica, territoriale, ambientale e di sviluppo della Regione, ferme restando le competenze dei Comuni ed il rispetto della legislazione dei programmi regionali. Per un più ampio ragguo di funzioni attribuite alla Provincia bisogna attendere il D.lgs. n. 112/1998, che dà attuazione alle deleghe della riforma Bassanini (l. n. 59/97). Tale norma stabiliva, infatti, che "nelle materie di cui all'art. 117 Cost., le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale", oltre a "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri Soggetti pubblici", queste ultime da attribuirsi in virtù di un decreto legislativo, e nel rispetto dei principi di "sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale e, infine, autonomia organizzativa e regolamentare". Per approfondimenti v. Steffenoni R., *L'abolizione delle province: evoluzione di un processo di semplificazione delle autonomie locali*, in *Rassegna dell'Avvocatura di Stato*, fasc. n. 2/2014, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 2014.

⁴ V. art. 3, comma 3, del T.U.E.L.

⁵ Già il D.lgs. 26.11.2010 n. 216 recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", nello stabilire il fabbisogno standard per tali enti, aveva individuato le c.d. funzioni fondamentali – seppur in via provvisoria fino alla data di entrata in vigore della legge statale in merito – nelle funzioni: 1) generali di amministrazione, di gestione e controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009; 2) di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; 3) nel campo dei trasporti; 4) nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

⁶ V. art. 19 del T.U.E.L.

ta l'ente locale, e cui compete sovrintendere il funzionamento dei servizi e degli uffici e l'esecuzione degli atti. Viene eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto; nomina, nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomini e donne, i componenti della Giunta provinciale, tra cui un vicepresidente. Il Consiglio provinciale è, invece, organo di indirizzo politico-amministrativo che ha competenza normativa, in particolare, in merito allo statuto, ai regolamenti, agli atti di pianificazione e programmazione, all'organizzazione dei servizi pubblici, all'istruzione ed all'ordinamento dei tributi, alla disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei servizi e dei beni pubblici, alle spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi, ivi comprese le spese relative alle assunzioni. Il Consiglio viene formato in virtù di una elezione, contestuale a quella del Presidente della Provincia. L'elezione dei consigli provinciali è, infatti, effettuata sulla base di collegi uninominali, a cui segue l'attribuzione dei seggi in virtù di un metodo aritmetico che prevede la divisione della cifra elettorale conseguita da ciascun gruppo di candidati per un numero progressivo a partire da 1 e sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere. La Giunta provinciale, infine, i cui membri sono individuati dal Presidente della Provincia tra i consiglieri eletti, è organo esecutivo e compie tutti gli atti che non siano riservati per legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste per legge o dallo statuto, del Presidente; collabora con quest'ultimo per l'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio; svolge attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio; adotta, infine, i regolamenti nelle materie individuate espressamente dalla legge⁷.

⁷ Per un maggiore approfondimento in ordine all'evoluzione della disciplina delle Province v. anche Baccetti C., *Il capro espiatorio. La provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, fasc. n. 2/2014, Rimini, Maggioli Editore, 2014.

2.

Con la legge n. 56/2014 si compie la modifica dell'assetto decentrato di governo paventata già da tempo con i vari disegni di legge, ma che non hanno finora mai trovato compiuta attuazione.

In controtendenza rispetto all'orientamento normativo precedente che, in coerenza con principi di cui all'art. 118 Cost., configurava un aumento delle funzioni conferite alla Provincia, in quanto struttura organizzativa più vicina al cittadino rispetto alla Regione –orientamento, questo, culminato con la legge n. 42/2009 che, in attuazione del c.d. federalismo fiscale individua le c.d. funzioni fondamentali nelle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, istruzione pubblica, trasporti, gestione del territorio, tutela dell'ambiente, sviluppo economico e mercato del lavoro – si è assistito ad una inversione di tendenza in materia. Primo intervento in tal senso si è avuto con l'entrata in vigore del D.l. n. 138/2011, che prescrive la soppressione delle Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti o con superficie inferiore a 3.000 km quadrati; le rispettive funzioni sarebbero dovute essere attribuite alle Regioni, alle quali spetta la facoltà di riattribuirle agli enti territoriali esistenti, tra cui anche le Province non soppresse.⁸Tuttavia, in sede di conversione la norma è stata soppressa, eccezion fatta per il comma 5 dell'art. 15 che prevede la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali in misura pari alla metà, arrotondato all'unità superiore, e ciò al fine di contrastare lo spreco di denaro provocato dall'ente provinciale. In virtù di questa mancata attuazione del disegno di soppressione delle Province, e l'inadeguatezza dello strumento precedentemente utilizzato per il raggiungimento dello scopo, il legislatore è nuovamente intervenuto con l'emanazione del D.l. n. 201/2011, converti-

⁸ V. in proposito anche Steffenoni R., *cit.*

to in legge n. 214/2011, con cui ha provveduto a ridimensionare drasticamente le funzioni spettanti alla Provincia, in vista di una riforma costituzionale preordinata alla loro totale soppressione ed alla loro sostituzione con enti di c.d. area vasta. In particolare, l'art. 23 del decreto legge in questione attribuisce alle province esclusivamente le funzioni "di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze"; per le altre funzioni la norma impone il trasferimento da parte degli organi conferenti ai Comuni, ai quali sarebbero spettate anche le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle stesse, salva la persistenza di esigenze di unitarietà, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che ne giustificassero l'attribuzione all'ente regionale. La riforma ha inciso, inoltre, sulla configurazione organizzativa della Provincia stessa, prevedendo la soppressione della Giunta Provinciale, e la riduzione dei membri del Consiglio Provinciale nel numero massimo di dieci membri, eletti dagli organi elettivi dei Comuni facenti parte del territorio provinciale.⁹ Sulla stessa scia riformatrice, ma in controtendenza rispetto alla riforma del 2011, il D.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 prescrive la restituzione alle province di funzioni fondamentali anche di carattere gestionale. La

⁹ Tuttavia, già nella relazione tecnica del D.l. in questione era rinvenibile una dichiarazione confessoria circa la inutilità sostanziale degli interventi sulle province ai fini del risanamento della finanza pubblica, in quanto, in virtù della immutevolezza delle risorse umane, finanziarie e strumentali legate alle funzioni che si sarebbero dovute trasferire, i risparmi derivanti dalla riforma sarebbero ammontati solamente al costo delle indennità dei membri degli organi rappresentativi soppressi (circa lo 0,50% della spesa complessiva delle Province). V., in proposito, Manfredi G., *Le Province*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

norma del 2012, infatti, segna il passaggio da una logica di svuotamento delle province, in attesa della loro soppressione a livello costituzionale, ad una logica di riordino delle funzioni delle stesse e di riorganizzazione del loro decentramento.¹⁰ In virtù di tale ultima riforma si è assistito, quindi, ad un riassetto della Provincia che, pur vedendosi riconosciuti compiti maggiori rispetto a quelli di indirizzo e coordinamento delle attività comunali, si vede trasformata in organo di secondo grado, in quanto i suoi organi sono composti da soggetti non direttamente eletti dalla comunità di riferimento. Riforma, questa, che tuttavia ha trovato un ostacolo nella declaratoria di incostituzionalità disposta dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 230/2013. La decisione si fonda, sostanzialmente, sulla inadeguatezza dello strumento utilizzato per ridefinire l'assetto degli organi di governo costituzionalmente individuati. La pronuncia, infatti, definisce lo strumento del decreto legge inidoneo ad introdurre "assetti

¹⁰v. in proposito Di Folco M., *La nuova organizzazione della Provincia*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; Nobile R., *Gli interventi legislativi sulle province: il menù offre davvero qualcosa di buono?*, in *Comuni d'Italia*, fasc. n. 1/2014, Rimini, Maggioli Editore, 2014; Formicola P., Canaparo P., *La riorganizzazione dello stato sul territorio*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014. Secondo tali ultimi autori, infatti, "un recente studio del Censis ha rilevato come la dimensione provinciale, con o senza province, sia quella più adatta per custodire e riprodurre le ricchezze territoriali, per coltivarne le differenze, per trasformare in valore, in lavoro, in benessere, gli assetti tangibili ed intangibili dei territori". Nonostante la globalizzazione avesse portato alla affermazione di una realtà imposta sul primato del singolo, con la crisi economica si sentirebbe, invece, la necessità di affidarsi a soggetti intermedi capaci di "cogliere le istanze locali e di offrirne adeguata rappresentazione, con attitudine alla concentrazione, con possibilità di impegnare risorse proprie e canalizzare le risorse disponibili presso altri soggetti pubblici e privati".

ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative". Pur ammettendo la possibilità di una modifica dell'assetto organizzativo e funzionale della Provincia quale organo di governo riconosciuto dalla Costituzione, la Corte Costituzionale ne impone, però, la previsione mediante una fonte primaria che possieda il carattere della stabilità e non della transitorietà, come per lo strumento del decreto legge.¹¹

In virtù del vuoto normativo venutosi a creare, si è reso allora necessario un nuovo intervento che, sulla scia della riforma dichiarata incostituzionale, provvedesse alla riorganizzazione delle province. Intervento, quest'ultimo, che si configura nell'emanazione della legge n.

¹¹A tal proposito la Corte Costituzionale afferma che "le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali" sono "per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondere ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali" ed in quanto tali sono "norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art 77 Cost.". Quindi sebbene "possa essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governi, secondo valutazioni di opportunità politica del governo sottoposte al vaglio successivo del parlamento", ciononostante "la trasformazione per decreto legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza". Per approfondimenti v. Giunta C., *Profili di illegittimità costituzionale dei tentativi di riformare le province: legge Delrio alla luce della sent. n. 220/2013 della Corte Costituzionale*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni*, c.d. legge Delrio, Napoli, Jovene, 2014; Saputelli G., *Quando non è solo "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti dalla "riforma delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2013, Milano, Giuffrè, 2013.

56/2014. Sin dall'incipit della norma emerge una rottura rispetto alla configurazione della Provincia nel previgente ordinamento. Secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge in questione, infatti, le Province sono qualificate "enti territoriali di area vasta", con funzioni di coordinamento delle realtà comunali, e non più rappresentative della comunità relativa al territorio di riferimento.¹²

3.

Il nuovo assetto funzionale ed organizzativo delle Province è, oggi, disciplinato dai commi 50 a 100 dell'art. 1 della legge n. 56/2014¹³, come modificata dal D.I. n. 66/2014, convertito in legge 89/2014, e dal D.I. n. 90/214, convertito in legge n. 114/2014¹⁴.

¹² La riforma si pone sulla scia contenutistica del D.I. n. 95/2012, pur discostandosene con la introduzione di novità che meglio si adattino alla realtà territoriale italiana, ed in coerenza con il disposto della Corte Costituzionale del 2013, prevedendo, tra l'altro, la medesima legittimazione del Presidente della Provincia e del Consiglio, eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali e la introduzione di un organo di impulso e consultivo, quale è la Assemblea dei sindaci, unico organo di effettiva elezione diretta.

¹³ Per maggiori approfondimenti in merito all'attuazione della legge Delrio nei vari territori regionali a confronto con vari modelli europei di decentramento amministrativo v. Ciapetti L., *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, fasc. n. 2/2014, Rimini, Maggioli Editore, 2014; Ielo G., *Depotenziamento delle province e novità per le Città metropolitane, per le unioni e fusioni di comuni*, in *Azienditalia. Finanza e tributi*, fasc. n. 5/2014, Milano, Ipsoa, 2014; Manfredi G., *cit.*; Carloni E., *Funzioni regionali e specialità delle province montane e di confine*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni*, c.d. legge Delrio, Napoli, Jovene, 2014.

¹⁴ L'art. 23 della legge n. 114/2014, in particolare, modifica la disciplina relativa all'elezione del Presidente e del Consiglio provinciale. E' previsto, infatti, non più un voto ai singoli candidati concorrenti, ma un voto alle liste dei candidati concorrenti, con l'opzione di poter esprimere una preferenza per il candidato della lista votata. Tali mo-

In particolare, posta la riserva di un riforma costituzionale del Titolo V parte seconda (art. 1 comma 51 L. 56/2014), e fermi restando la disciplina delle funzioni regionali di cui all'art. 117, commi II, III e IV Cost., l'applicazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. e le forme peculiari di autonomia delle province montane, le province trovano nella legge n. 56/2014 una nuova regolamentazione¹⁵; escluse dalla nuova disciplina sono, tuttavia, le Province autonome di Trento e Bolzano e la regione Valle d'Aosta. In virtù delle innovazioni apportate alla materia delle Province dalla c.d. legge Delrio, non è mancato chi ha prospettato una abrogazione tacita del T.U.E.L., valorizzando in tal modo il ruolo degli statuti provinciali che si sarebbero trovati a dover riempire il vuoto normativo lasciato dalla nuova disciplina legislativa. Tuttavia, tale orientamento non trova un solido fondamento, soprattutto in considerazione del fatto che è proprio la legge Delrio, nella relazione tecnica al disegno di legge, ad escludere espressamente abrogazioni tacite in conseguenza della sua entrata in vigore. Ne consegue che, nei limiti in cui la materia è innovata, sussiste una sorta di "abrogazione tacita" delle sole disposi-

difiche si giustificano al fine di garantire una maggiore governabilità dell'ente mediante la composizione del Consiglio provinciale con una maggioranza omogenea. Al fine di garantire, inoltre, la democraticità del sistema elettorale modificato, la norma introduce un sistema ponderato, alla stessa stregua delle Città metropolitane, per il riparto dei seggi. Per maggiori approfondimenti v. Camarda L., *Le novità per Città metropolitane, province e fusioni di comuni*, in *Diritto e pratica amministrativa*, fasc. n. 9/2014, Milano, Il Sole 24 Ore, 2014; Camarda L., *Il riordino delle province nella legge Delrio*, in *Diritto e pratica amministrativa*, fasc. n. 4/2014, Milano, Il Sole 24 Ore, 2014.

¹⁵ Secondo autorevole orientamento, con la c.d. legge Delrio la provincia "cessa di essere un ente rappresentativo della comunità locale di riferimento" e si trasforma in una sorta di "camera di compensazione politica", ovvero "tavolo tecnico di confronto degli interessi dei comuni". La provincia, in sostanza, diviene un organo funzionale e strumentale al soddisfacimento degli interessi degli enti territoriali minori, in un'ottica di semplificazione territoriale.

zioni del T.U.E.L. che regolamentino i medesimi aspetti, ferma restando l'applicabilità del testo unico in questione per l'intera disciplina degli enti locali.¹⁶

Novità principali apportate dalla c.d. legge Delrio all'assetto funzionale ed organizzativo della Provincia, concernono la composizione degli organi e le modalità di elezione; il riordino delle funzioni provinciali; il mutamento di ruolo della provincia nell'assetto territoriale statale.

La riforma della composizione degli organi e delle modalità di elezione degli stessi è disciplinata dai commi 54 a 84 dell'art. unico della legge n. 56/2014. In particolare, ai sensi del comma 54, diventano organi delle province (al posto del Presidente, del Consiglio e della Giunta provinciale): il Presidente della provincia, il Consiglio provinciale, l'Assemblea dei sindaci. In linea con la disciplina di cui all'art. 19 del T.U.E.L., l'organizzazione interna della provincia rimane trilatera, tuttavia differenziandosi nelle modalità di elezione dei membri che li compongono. In particolare, il Presidente della provincia è l'organo rappresentativo dell'ente, il quale "convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei soci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e

¹⁶ In riferimento agli eventuali problemi di incostituzionalità della riforma Delrio, v. Pizzetti F., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in www.astrid-online.it; Caretti P., *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione dei meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in www.astrid-online.it; Cecchetti M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.D.l. AS n. 1212*, in www.federalismi.it; Trabucco D., *Le province nel disegno di legge AC n. 1542-B*, in www.federalismi.it; Salerno G. M., *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it. Recentemente, tuttavia, in merito è intervenuta la Corte Costituzionale che con sentenza n. 50 del 24 marzo 2015 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni della Lombardia, Veneto, Puglia e Campania, in riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 56/2014.

all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto". Il Presidente della provincia, a differenza che nel sistema elettorale predisposto dal T.U.E.L. e sulla scia dei disegni di riforma degli anni 2011 e 2012, viene eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni facenti parte del territorio provinciale, e dura in carica quattro anni, con una sfasatura di mandato rispetto a quello previsto per il Consiglio provinciale, che dura in carica due anni, per garantire maggiore efficienza all'organo governativo ed evitare la formazione di centri di potere deleteri per il soddisfacimento del pubblico interesse. Possono candidarsi alla nomina di Presidente della provincia tutti i sindaci il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni. In virtù del nuovo sistema elettorale, che conferisce alla provincia la veste di organo di secondo grado, il Presidente non è più eletto direttamente dal popolo, mediante la preferenza espressa contestualmente al voto del Consiglio provinciale, ma viene scelto con voto libero, diretto e segreto dei sindaci e dei consiglieri comunali dei Comuni facenti parte del territorio provinciale. Ugualmente a come previsto per il sistema elettorale del nuovo Consiglio provinciale, ciascun elettore vota per un solo candidato alla presidenza della provincia; i voti sono soggetti a ponderazione in base ai criteri previsti dai commi 33 e 34 dell'art. 1 della legge n. 56/2014¹⁷;

¹⁷ La norma espressamente prevede che "33. Ai fini delle elezioni, i comuni della città metropolitana sono ripartiti nelle seguenti fasce: a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti; b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti; c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti; d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti; e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti; f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti; g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti; h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 di abitanti; i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

34. L'indice di ponderazione per ciascuna delle fasce demografiche dei comuni appartenenti alla città metropolitana è determi-

in caso di parità è eletto il candidato più giovane. Al fine di garantire maggiore flessibilità all'azione del Presidente della provincia, la norma prevede altresì la possibilità per lo stesso di nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali, al quale delegare eventuali funzioni; inoltre, è prevista la possibilità che lo stesso conferisca vere e proprie deleghe ai consiglieri provinciali, secondo le modalità e nei limiti stabiliti nello statuto. Resta ferma la gratuità delle cariche assunte mediante l'elezione indiretta. Tale scelta legislativa si giustifica in virtù della qualificazione della provincia come ente di coordinamento delle funzioni esercitate dai Comuni; di conseguenza, la gratuità di tali incarichi è conseguenza del fatto che gli incarichi in questione si qualificano come una sorta di naturale continuazione degli incarichi comunali.¹⁸

Il Consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, a cui è attribuita la funzione normativa dell'ente. Esso, infatti, "propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia, [...] su proposta del presidente della provincia adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere [obbligatorio ma non vincolante] dell'assemblea dei sindaci". In tale ultimo caso, una volta che l'assemblea abbia espresso un voto pari ad almeno un terzo dei Comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente ivi residente, il Consiglio adotta definitivamente il bilancio della provincia. Infine, esso svolge tutti gli altri compiti assegnati dallo statuto. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente

nato secondo le modalità, le operazioni e i limiti indicati nell'allegato A annesso alla presente legge".

¹⁸ v. in proposito anche Palombelli G., *Organi di governo delle province e sistema di elezione*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

della provincia e dai consiglieri, alla cui carica possono aspirare i sindaci e consiglieri provinciali dei Comuni appartenenti al territorio provinciale, ed una volta eletti durano in carica due anni. L'elezione dei consiglieri avviene, a seguito della modifica apportata dal D.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, sulla base di liste composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere, e rispettando la parità tra i sessi nei limiti del 60%. Anche in questo caso, ciascun elettore esprime un voto, che viene ponderato ai sensi dei commi 32, 33 e 34; l'ufficio elettorale determina la cifra elettorale ponderata di ciascuna lista e la cifra individuale ponderata dei singoli candidati e procede alla ripartizione dei seggi. I seggi rimasti vacanti per qualunque motivo vengono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, abbiano ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata.¹⁹ In via di prima applicazione della nuova disciplina è prevista la possibilità di eleggere anche i consiglieri provinciali uscenti; inoltre, per le province i cui

mandati scadono nel 2014 il Presidente della provincia ovvero il commissario, a partire dal 1 luglio 2014, assumendo anche le funzioni del Consiglio provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto con il nuovo sistema elettorale.²⁰ La ponderazione del voto offre la possibilità di operare una legittima diversificazione del peso della rappresentanza in funzione degli abitanti di un dato territorio, consentendo così agli amministratori locali di agire in nome e per conto della popolazione effettivamente rappresentata nel rispetto della maggiore rappresentatività dei consiglieri dei comuni più grandi e densamente abitati. Tale sistema elettorale ponderato imposto sia per l'elezione dei consiglieri provinciali che per l'elezione del presidente potrebbe comportare, tuttavia, la scomparsa degli enti territoriali di modeste dimensioni, che rischiano così di rimanere privi di rappresentanti a livello provinciale, e ciò in palese contrasto con il principio di democraticità e di ampia rappresentatività dei cittadini.

La più importante innovazione introdotta con la c.d. legge Delrio in merito alla riorganizzazione delle province concerne il riordino delle loro funzioni. In particolare, la legge tende a ricollocare le funzioni non fondamentali proprie della provincia, imponendone una redistribuzione tra gli enti ad essa sovraordinati o sottordinati; a tal uopo si suole distinguere tra funzioni fondamentali, non fondamentali e facoltative.²¹ A seguito di un dibattito dottrinario

¹⁹ Sulle modalità di elezione dei presidenti di provincia e dei consigli provinciali la circolare n. 32/2014 del Ministero dell'Interno fornisce le linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale. Le fasce stabilite, infatti, sono: 1) comuni con popolazione fino a 3000 abitanti; 2) comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti e fino a 5000 abitanti; 3) comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti e fino a 10000 abitanti; 4) comuni con popolazione superiore a 10000 abitanti e fino a 30000 abitanti; 5) comuni con popolazione superiore a 30000 abitanti e fino a 100000 abitanti; 6) comuni con popolazione superiore a 100000 abitanti e fino a 250000 abitanti; 7) comuni con popolazione superiore a 250000 abitanti e fino a 500000 abitanti; 8) comuni con popolazione superiore a 500000 abitanti e fino a 1000000 di abitanti; 9) comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti. L'indice di ponderazione del voto degli elettori dei comuni di ciascuna fascia demografica è dato, con approssimazione alla terza cifra decimale, dal risultato della divisione del valore percentuale determinato per ciascuna fascia demografica per il numero complessivo dei sindaci e dei consiglieri appartenenti alla medesima fascia demografica moltiplicato per 1000 ($IP=VP/SC \times 1000$). Ciò, tuttavia, non garantisce un'adeguata rappresentanza di tutto il territorio provinciale.

²⁰ In virtù dell'art. 23 del D.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, non è più presente il limite di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali di cui all'art. 163 T.U.E.L.

²¹ Sul punto v. anche Falcone M., *Le nuove funzioni fondamentali delle province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e attuazione concreta?*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città*

e giurisprudenziale sviluppato intorno alla individuazione delle funzioni fondamentali, con l'intervento della legge n. 131/2003 di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, si è addivenuti ad una definizione di tali funzioni fondamentali, intese come un "complesso di attività, predeterminate dalla legge, volte al perseguimento di finalità generali, attribuite ad uffici e con-naturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari della comunità di riferimento".²² Le funzioni fondamentali si qualificano, quindi, come quelle funzioni finali con le quali si raggiunge il soddisfacimento dell'interesse pubblico e si individuano le attività necessarie per il raggiungimento dello stesso.²³

Per la individuazione delle funzioni fondamentali delle province, a seguito di un lungo dibattito che ha visto il susseguirsi di una serie di soluzioni differenti tra di loro, ma mai pienamente soddisfatti, si è addivenuti ad una soluzione condivisa. Nella regolamentazione precedente, il criterio adoperato era quello del principio di sussidiarietà. E' lo Stato, infatti, che individua le funzioni fondamentali, in considerazione del fatto che tali funzioni debbano essere svolte dall'ente territoriale più vicino al cittadino, ad eccezione di quelle funzioni che, al fine

di garantire un esercizio unitario, devono essere svolte ad un livello di governo superiore. In virtù dell'applicazione di tale criterio, l'art. 19 del T.U.E.L. riproponeva un insieme di funzioni genericamente definite come inerenti a vaste zone intercomunali od all'intero territorio provinciale. Criterio adoperato dalla legge di riforma è, invece, quello delle c.d. funzioni di area vasta. In virtù di tale criterio, viene attribuito alla provincia un nucleo ristretto di funzioni definite di "area vasta", definendo le altre non di area vasta, e quindi non fondamentali, ed in quanto tali soggette a trasmigrazione.²⁴ Le funzioni fondamentali che la legge n. 56/2014 individua in capo alla Provincia sono: "a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza

²⁴ In relazione a tale criterio, si sono sollevate nel dibattito dottrinario due problematiche: una prima inerente all'elenco stesso delle funzioni fondamentali; una seconda relativa al metodo di utilizzo del criterio discrezionale in questione. Relativamente alla prima questione, non è mancato chi ha visto nella esclusione di alcune materie un segnale di nuova centralizzazione, accompagnata da una disattenzione per le conseguenze, negative in termini di efficienza delle funzioni, dovute alla attribuzione di tali funzioni a livelli di governo inferiori o superiori. Sarebbe risultato, per tale motivo, più opportuno individuare le funzioni fondamentali in quelle già elencate dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, in virtù anche del fatto che si avrebbe avuto certezza circa i costi delle funzioni in questione, in quanto già calcolati. In relazione, invece, alla seconda questione, parte della dottrina non accoglieva di buon grado l'applicazione del criterio dell'area vasta limitatamente all'ente territoriale provinciale; tale applicazione sarebbe dovuta essere, invece, accompagnata da un disegno di riforma complessivo del sistema amministrativo italiano, che coinvolgesse anche il ruolo della regione, tale da trasformarle in un "ente territoriale leggero, di programmazione e legislazione", e del comune, in modo da renderlo autosufficiente nelle funzioni allo stesso affidate. Altro orientamento, invece, propendeva per l'attribuzione delle funzioni alle province ed ai comuni in virtù del criterio distintivo tra funzioni di programmazione/funzioni di gestione.

metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio, Napoli, Jovene, 2014.

²² V. art. 2, comma 4, lett. b), della legge n. 131/2003.

²³ Secondo quanto previsto al comma 2, lett. p) dell'art. 117 Cost, lo Stato ha legislazione esclusiva in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. A tal proposito, con sentenza n. 43/2004 la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che, se è vero che la individuazione delle funzioni fondamentali spetta allo Stato, in virtù della previsione costituzionale, è anche vero che "la disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi - Stato o regione - è intestatario della materia cui la funzione si riferisce". Di conseguenza, la legge statale si limita soltanto ad attribuire le funzioni, le quali troveranno la loro fonte organizzativa nella rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolatoria.

con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa ad enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale".²⁵Le funzioni individuate ricalcano in gran parte le funzioni storiche delle province, già presenti nella disciplina precedente; dal dettato normativo, tuttavia, si evince un maggior dettaglio nella individuazione delle stesse, ed una più specifica attribuzione di compiti per ciascuna funzione assegnata. Vengono, così, specificate le funzioni di regolazione del trasporto, integrate con la regolazione del trasporto privato e della costruzione, gestione e regolazione delle strade; in materia di programmazione della rete scolastica, non è più prevista la limitazione per le scuole di istruzione secondaria di secondo grado, artistica e di formazione professionale.²⁶Sono state, tuttavia, espunte dalle funzioni fondamentali di cui all'art. 19 del T.U.E.L. quelle inerenti alla "tutela e valorizzazione delle risorse idriche; valorizzazione dei beni culturali; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica; [...] nonché opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo".²⁷Ulteriore peculiarità della nuova norma è la

previsione di una disciplina differenziata per le province c.d. montane. In particolare, l'art. 1 della legge n. 56/2014 al comma 86 prevede l'attribuzione a queste province di ulteriori funzioni fondamentali, ed in particolare la "cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione dei servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti". In virtù del disposto normativo, quindi, viene riconosciuta maggiore autonomia alle province montane, già affidatarie di poteri di gestione ed organizzazione maggiori rispetto alle province ordinarie in virtù della particolare condizione morfologica in cui si trovano e della conseguenti difficoltà nella realizzazione dell'interesse pubblico. A conferma di ciò, è concessa, inoltre, a tali province, ai sensi del comma 57, la possibilità di prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di "zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". A differenza della disciplina previgente, che individuava un elenco esaustivo di

to delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Fatte salve tali competenze, al comma 18 ed il comma 19 era previsto che "lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...] Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia". Tali disposizioni, tuttavia, non hanno avuto modo di sostituire la disciplina vigente del T.U.E.L., in quanto sono state immediatamente dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 230/2013 della Corte Costituzionale.

²⁵ V. Art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014.

²⁶ Nella legislazione precedente, infatti, le funzioni inerenti alla scuola relativamente agli istituti diversi da quelli di istruzione secondaria di secondo grado, erano affidate ai Comuni; v. in proposito art. 3 della legge n. 23/1996.

²⁷ Con il D.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, è stato disposto al comma 14 che "spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo [politico] e coordinamen-

funzioni fondamentali in capo alle province, riservando allo statuto ulteriori eventuali attribuzioni, la nuova disciplina individua anche una serie di funzioni c.d. facoltative da poter attribuire al nuovo organo territoriale di area vasta. Nello specifico, il comma 88 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 attribuisce alla provincia la facoltà, d'intesa con i Comuni, di esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Tale facoltà si giustifica in virtù della peculiarità della materia degli appalti, ed, in particolare, in considerazione del fatto che il monitoraggio a livello provinciale riesca meglio a tutelare i piccoli comuni e che, peraltro, la individuazione di un centro unico di concorso comporterebbe risparmi di spesa notevoli e maggiori garanzie di imparzialità, con la conseguenza che ne risulterebbe una migliore selezione del personale.

Posto che funzioni così individuate rimangono nella sfera di competenza delle province, ce ne sono delle altre che, in virtù della piena attuazione del riordino di cui la legge si fa portatrice, devono essere trasferite ad altri soggetti pubblici.²⁸ Il comma 89 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 in proposito dispone che *“lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli*

enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. [...] Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante”. La norma incentiva, inoltre, l'esercizio associato da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Disciplina peculiare è, poi, prevista per il settore dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, le cui funzioni di organizzazione sono attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale. In tal caso, il comma 90 prevede con l'emanazione del *“decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze [...] la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali”*. Per incentivare tale soppressione, in vista di un risparmio economico della spesa pubblica, le regioni che vi provvedono sono destinatarie di misure premiali da individuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

Peculiare disciplina concerne la riallocazione delle funzioni dei capoluoghi di provincia. La norma prevede, infatti, la sostituzione delle stesse con le Città metropolitane, che trovano compiuta regolamentazione proprio nella legge n. 56/2014.²⁹ In particolare, a tali nuovi organi territoriali di governo sono attribuite le funzioni fondamentali delle province sostituite, quelle

²⁸ In proposito v. anche, Caruso G., *Le competenze delle “nuove” province*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

²⁹ V. in proposito anche Rapicavoli C., *Il riordino delle province e la schizofrenia normativa*, in *Comuni d'Italia*, fasc. n. 1/2015, Rimini, Maggioli Editore, 2015.

attribuite nell'ambito del processo di riordino, nonché le altre funzioni fondamentali quali "a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate alle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano".³⁰ Sono, inoltre, facoltativamente attribuite alle Città metropolitane ulteriori funzioni da parte dello Stato e delle Regioni, ciascuno per le proprie competenze, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. Al fine di garantire la riallocazione delle funzioni, in tal caso, la norma prevede il trasferimento alle Città metropolitane anche del patrimonio, del personale e

delle risorse strumentali della provincia; la successione nei rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali; il trasferimento di beni mobili ed immobili connessi all'esercizio delle funzioni assegnate.

Il riordino delle funzioni non fondamentali trova regolamentazione nella graduale disciplina dei commi dal 91 al 97 dell'art. 1 della legge n. 56/2014; si definisce così uno schema di attuazione composto da fasi progressive, coordinate e collegate tra di loro. In particolare, il comma 91 prevede che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, lo Stato e le regioni, previa consultazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, debbano individuare in sede di Conferenza Unificata le funzioni non fondamentali che saranno oggetto di traslazione agli altri enti territoriali, e le relative competenze. Principi generali che tali organi debbono seguire al fine di dare attuazione al disegno di riordino provinciale sono espressamente individuati al comma 96 dell'art. 1 della legge di riordino. In particolare, in primo luogo è disposto che il personale trasferito mantenga la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, e l'anzianità di servizio maturata³¹; tuttavia, gli importi relativi ai compensi di produttività, alla retribuzione di risultato ed alle indennità accessorie del personale trasferito devono rimanere invariati e non possono essere incrementati fino all'applicazione di un nuovo contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale

³¹ La norma, nello specifico, dispone, peraltro, che le risorse trasferite all'ente di atterraggio "destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale".

³⁰ V. comma 44 dell'art. 1 della legge n. 56/2014.

di lavoro stipulato dopo l'entrata in vigore della legge in questione. E' previsto, inoltre, che il trasferimento di beni mobili ed immobili dalle province agli enti subentranti sia esente da oneri fiscali; il subentro nelle partecipazioni societarie non comporti la obbligatorietà delle loro titolarità, ma consenta all'ente subentrante la loro dismissione mediante procedimento semplificato stabilito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; siano trasferiti tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'ente provinciale, ivi compreso il contenzioso e le risorse incassate relative a pagamenti non ancora effettuati. Disposizione di chiusura della norma, a tutela degli enti subentranti, prevede, infine, che *"gli effetti derivanti dal trasferimento delle funzioni non rilevano, per gli enti subentranti, ai fini della disciplina sui limiti dell'indebitamento, nonché di ogni altra disposizione di legge che, per effetto del trasferimento può determinare inadempimenti dell'ente subentrante, nell'ambito di variazioni compensative a livello regionale ovvero tra livelli regionali o locali e livello statale, secondo modalità individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, sentita la Conferenza unificata, che stabilisce anche idonei strumenti di monitoraggio"*.

In merito all'attuazione del disegno di riordino delle province, la prima tappa consiste nella individuazione delle funzioni non fondamentali da riallocare, tra le quali si individuano, quali funzioni di rilevante importanza, quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, formazione professionale, mercato del lavoro. In virtù di un procedimento concertativo, lo Stato e gli organismi rappresentativi degli altri livelli di governo provvedono, mediante un accordo, alla individuazione delle funzioni da riallocare, sia di competenza regionale che di competenza statale. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza Unificata, il comma 93 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 prescrive comunque un obbligo di definizione delle funzioni di competenza

statale in sede di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 92. Secondo *step* dell'iter procedimentale di riorganizzazione delle province consiste nella emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, e previa intesa in sede di Conferenza Unificata, con cui si definiscono i criteri generali per la individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strutturali ed organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da allocare agli enti subentranti. Il criterio generale per la individuazione delle risorse è, senz'altro, quello della stretta connessione delle stesse con le funzioni di cui seguono la destinazione. In particolare, le risorse finanziarie che vanno trasferite agli enti subentranti sono tutte quelle risorse che, trasferite ai sensi dell'art. 119Cost. alle province, servivano per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali, detraendo dalle stesse la quota necessaria per l'esercizio delle funzioni fondamentali, che rimane in capo alle province nel loro nuovo assetto istituzionale. Per quanto riguarda la riallocazione delle risorse umane, la norma garantisce i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista. Il loro trasferimento agli enti subentranti avviene, quindi, previa consultazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ed in virtù del criterio dello *"svolgimento in via prevalente di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento"*.³² Al fine di garantire la migliore at-

³² V. in proposito Fiorentino L., *L'attuazione della legge di riordino delle province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. n. 2/2015, Milano, Ipsoa, 2015, in cui definisce i principi di riallocazione del personale come vantaggiosi sia per gli enti destinatari che per il personale stesso. Infatti, gli enti subentranti risultano così garantiti in ordine *"all'effettività di esercizio delle funzioni e circa la neutralità"*

tuazione di tale disegno di riordino provinciale, la norma prevede altresì una deroga ai limiti finanziari prescritti dalla legislazione vigente. In particolare, il comma 94 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 dispone che "al fine di tener conto degli effetti anche finanziari derivanti dal trasferimento dell'esercizio delle funzioni", con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere modificati gli obiettivi del patto di stabilità e i limiti di assunzione delle province e degli enti subentranti. In tal modo, si evita che l'ente subentrante rischi di subire eventuali provvedimenti sanzionatori per aver "sforato" i limiti del patto di stabilità e delle assunzioni, che in tal caso si qualificano quasi come "imposte" dal riordino provinciale.

Nella stessa ottica della deroga finanziaria, terzo *step* dell'*iter* procedimentale è l'intervento obbligatorio delle regioni che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, devono dare attuazione all'accordo sancito nella Conferenza Unificata per la individuazione delle funzioni da allocare; decorso tale termine, infatti, si impone l'applicazione della regola del c.d. potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003.³³ Il Governo,

finanziaria, anche quanto all'incidenza sui limiti di indebitamento e su altri vincoli previsti dalla normativa vigente", il personale è, invece, garantito "quanto alla stabilità e alla tutela della loro professionalità giuridica ed economica".

³³ La norma in questione dispone espressamente che "Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del

infine, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di riorganizzazione delle funzioni, deve adottare uno o più decreti legislativi – previo parere della Conferenza Unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e delle Commissioni parlamentari competenti per materia – al fine di adeguare la legislazione statale sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali in relazione al nuovo assetto delle funzioni, della finanza e del patrimonio dei medesimi enti. Quarto *step* del processo di riordino consiste, quindi, nell'adeguamento della legislazione statale in materia, nel rispetto del principio di applicazione coordinata delle disposizioni di riordino delle funzioni provinciali e delle disposizioni di cui alla legge n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale, e tenendo conto della disciplina del trasferimento dei rapporti attivi e passivi agli enti

Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

subentranti, ivi compresi i rapporti di lavoro e le spese di gestione.

Le ultime disposizioni della legge n. 56/2014 si fanno, poi, carico di regolamentare la posizione dei commissari e dei sub-commissari che si trovino eventualmente a presenziare le province. In particolare, al comma 98 è previsto che *“al commissario [...] si applica, per quanto compatibile, la disciplina di cui all’art. 38, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270, nonché quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 aprile 2013, n. 60, in materia di professionalità e onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Nei confronti degli stessi soggetti si applicano, altresì, le disposizioni del testo unico di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235”*.³⁴ In relazione a tale disposizione, tuttavia, si pone un problema relativo al suo raggio di applicazione. In particolare, la norma non specifica se questa disciplina rafforzata relativa al possesso dei requisiti di professionalità ed onorabilità³⁵ sia da applicarsi in via transitoria e unicamente per i commissariamenti provinciali che si determineranno in applicazione della legge n. 56/2014 e fino al completamento del riordino delle funzioni provinciali, ovvero se debba applicarsi anche ai commissari già in carica. Particolarmente problematica è l’applicazione della disciplina in materia di incompatibilità di cui all’art. 38 richiamato, in quanto per ritenersi

applicabile ai commissari provinciali è necessario che gli stessi vengano assimilati all’imprenditore insolvente della grande impresa in crisi o che abbia, comunque, contribuito al dissesto della stessa; assimilazione, questa, di difficile previsione. Inoltre, secondo parte della dottrina apparirebbe eccessivo anche il richiamo al regolamento ministeriale n. 60 del 2013 in materia di requisiti di professionalità dei commissari. La norma, infatti, si presenta dettagliata nella individuazione dei requisiti degli amministratori delle grandi imprese in crisi, dettaglio che mal si concilia con la necessità di un largo margine di apprezzamento e discrezionalità da parte del Prefetto nella scelta dei commissari, in virtù del fatto che agli stessi vengano attribuite funzioni di organo elettivo. In virtù di tali considerazioni, quindi, orientamento maggioritario della dottrina propende per la applicazione di tale norma di dettaglio esclusivamente ai commissari nominati successivamente all’entrata in vigore della legge sul riordino provinciale, fermo restando i requisiti precedentemente richiesti per i commissari già in carica all’atto dell’entrata in vigore della legge in questione.³⁶ La norma, infine, dispone un obbligo per il Prefetto, nella nomina di sub-commissari a supporto dei commissari giudiziali e straordinari della provincia, di avvalersi di dirigenti o funzionari del Comune capoluogo, senza oneri aggiuntivi. In caso di nomina in violazione del disposto normativo, quindi, gli eventuali sub-commissari nominati decadono dalla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014..

³⁴Il rinvio generico al d.lgs. n. 235/2012, di attuazione della delega della legge 190/2012, deve essere inteso come il rinvio specifico al Capo IV (artt. da 10 a 12) concernenti la disciplina delle incandidabilità alle cariche elettive negli enti locali, e ad alcune norme del Capo V (art. 15 e art. 16) relative a disposizioni transitorie e finali.

³⁵ In virtù del disposto normativo di cui all’art. 38, comma 1 bis, del d.lgs. richiamato, al commissario provinciale verrebbe applicata la disciplina secondo cui *“non può essere nominato commissario straordinario e, se nominato, decade dal suo ufficio, l’interdetto, l’inabilitato, chi sia stato dichiarato fallito o chi sia stato condannato ad una pena che importa l’interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici”*.

³⁶ V. sul punto, in particolare, Cupi A., De Prisco A., *Commissari e subcommissari delle province: individuazione e requisiti per la nomina*, in Sterpa A., Balboni E., *Il nuovo governo dell’area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

4.

Il procedimento di attuazione del riordino delle funzioni provinciali, ad oggi, è giunto all'adozione di un accordo in sede di Conferenza Unificata; nell'adozione del d.P.C.M.; e nell'attuazione del disegno legislativo di riorganizzazione da parte di alcune regioni. In particolare, il 5 agosto 2014, è stato sottoscritto in Conferenza unificata un Primo Protocollo d'intenti tra Governo, Regioni, Comuni e Province, contenente l'impegno di Stato e Regioni di avviare gli *iter* legislativi di propria competenza, al fine di attuare il processo di riorganizzazione provinciale delle funzioni, in compatibilità con i principi di cui all'art. 118 Cost., pur assicurando una continuità amministrativa a tutela degli interessi pubblici coinvolti. Al fine di garantire una concreta messa in esecuzione del progetto di riordino, le parti hanno, altresì, deciso che qualunque scelta in merito alla garanzia delle funzioni fondamentali e non fondamentali oggetto di riordino debba essere accompagnata da *"decisioni coerenti sulle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle se"*.³⁷ L'11 settembre 2014 è stato, invece, adottato l'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, con cui è stata definita l'intesa per l'adozione del d.P.C.M. In particolare, l'Accordo ha individuato le funzioni non fondamentali sulle quali lo Stato può direttamente provvedere. Tali funzioni, per la maggior parte, sono destinate ad essere riallocate presso le Regioni, le quali, in attuazione di tali disposizioni, dovranno, sempre in un'ottica di semplificazione degli assetti di governo, adottare iniziative legislative di propria competenza. Tali normative regionali dovranno essere approvate, sentiti gli Osservatori regionali, e previa consultazione con il sistema delle autonomie locali, an-

³⁷ Vedi, in proposito, anche Lorenzetti A., *La riforma provvisoria: le "geometrie variabili" dell'ente provincia*, in *Studium iuris*, fasc. n. 2/2015, Padova, Cedam, 2015; Fiorentino L., *cit.*

che attraverso i consigli delle autonomie stesse. E' stata prevista, altresì, la istituzione di un Osservatorio nazionale³⁸, avente finalità di governo del processo di riordino, mediante l'attribuzione allo stesso di funzioni di impulso e di raccordo con le funzioni dei singoli Osservatori regionali³⁹, operanti a livello territoriale. In data 26.09.2014 è stato, poi, emanato il d.P.C.M. di cui al comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 in virtù del quale sono stati individuati i principi a cui devono attenersi le province per la individuazione dei beni e delle risorse da trasferire agli enti subentranti assieme alle funzioni non fondamentali. Criterio generale utilizzato per l'allocatione è quello della *vicinitas* delle risorse alle funzioni trasferite. Il decreto stabilisce, inoltre, che sia l'Osservatorio regionale a verificare la correttezza della ricognizione dei beni e delle risorse da trasferire effettuata dalle province, a validarne i contenuti ed a trasmettere la documentazione all'Osservatorio nazionale.⁴⁰

³⁸ L'Osservatorio nazionale opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Esso si compone del Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dell'interno, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del Presidente dell'Anci e del Presidente dell'Upi.

³⁹ Gli Osservatori regionali sono composti secondo le modalità definite da ciascuna Regione. Deve essere, comunque, assicurata la rappresentanza di Anci e Upi e del Sindaco della Città metropolitana, ove istituita.

⁴⁰ V. in proposito anche Vesperini G., *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8-9/2014, Milano, Ipsoa, 2014, ove l'autore esprime il suo timore verso la riforma del riordino provinciale espressamente affermando che *"quello del trasferimento delle funzioni e delle risorse provinciali costituisce uno dei profili più complessi della attuazione della l. n. 56/2014, per una molteplicità di diverse ragioni. Perché richiede l'intervento di una pluralità di soggetti diversi; perché presuppone l'identificazione precisa delle funzioni fondamentali elencate nel c. 85; perché i tempi previsti per l'accordo e l'intesa in conferenza unificata si sovrappongono alla discussione parlamentare in atto sul riordino"*

Su tale assetto normativo, che si pone in un'ottica di semplificazione dell'organizzazione territoriale, e solo via subordinata ed eventuale cerca di dare soluzione a questioni di risparmio di spesa, ha inciso la disciplina di *spending review* della legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014), che si pone in netto contrasto con il processo progressivo di riorganizzazione ed allocazione di funzioni e risorse nell'ambito degli enti territoriali, sconvolgendone l'ordine di realizzazione⁴¹. Nello specifico, la c.d. legge Delrio prevedeva che si provvedesse, innanzitutto, alla individuazione delle funzioni fon-

di alcune discipline settoriali di grande rilevanza per il futuro del Paese che sono state oggetto di attribuzione alle province da parte dello Stato o delle regioni, prima o dopo la riforma costituzionale del 2001, come, ad esempio, quella sul c.d. Jobs Act; perché è complessa la definizione dei soggetti in grado di esercitare efficientemente le funzioni già di pertinenza provinciale, in ragione delle differenti realtà territoriali; perché si innesta su una legislazione regionale eterogenea, quanto alla distribuzione dei compiti tra province dei rispettivi territori; perché si tratta di definire il nesso tra una funzione e le risorse necessarie al suo espletamento; perché si tratta di trovare un giusto equilibrio tra la definizione, in sede centrale e secondo i procedimenti descritti, dei criteri generali per il trasferimento di funzioni e risorse e la necessaria autonomia da lasciare alle regioni per dare attuazione a quegli stessi criteri; perché, ancora, si produrrà una sostanziale differenziazione tra territori metropolitani, nei quali è presumibile che, almeno in un primo momento, gran parte delle funzioni provinciali, diverse da quelle fondamentali, saranno trasferite alle stesse Città metropolitane, e i territori non metropolitani, nei quali, a seconda delle circostanze, potrà affermarsi una diversa tendenza a trasferire parte delle competenze provinciali agli enti locali, singoli o associati, o si potrà differire la scelta al momento in cui la previsione costituzionale avrà soppresso le province e lasciare, quindi, nel frattempo, in capo ad esse gran parte delle funzioni di area vasta; perché, come è noto, la definizione dei criteri per il trasferimento delle risorse e del personale ha rappresentato, di fatto, uno dei principali ostacoli contro i quali si sono infranti i disegni di riordino delle funzioni amministrative degli ultimi venti anni; perché, infine, lo stesso quadro delle regole, come si è visto, appare carente per alcuni aspetti non secondari".

⁴¹ Già con il D.l. n. 66/2014, convertito in legge n. 89/2014, è stato imposto alle province di versare un contributo alla finanza pubblica, di 444,5 milioni di euro per l'anno 2014, di 576,7 milioni di euro per l'anno 2015, di 585,7 milioni di euro per l'anno 2018.

damentali e delle funzioni non fondamentali, le prime da lasciare in capo alle province e le seconde da riallocare; in secondo luogo, alla individuazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali per l'esercizio delle funzioni da allocare presso l'ente destinatario delle stesse⁴²; all'attribuzione, infine, di funzioni e risorse agli enti destinatari, in attuazione del riordino organizzativo e funzionale imposto dalla legge. Conseguenza diretta dell'attuazione dell'*iter* procedimentale sarebbe stato il trasferimento del personale addetto alla funzione trasferita presso l'ente destinatario. La legge di stabilità per il 2015, in virtù dell'attuazione della c.d. *spending review*, stravolge l'*iter* procedimentale della legge Delrio, provvedendo ad imporre, sulla scia del D.l. n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014, tagli della spesa provinciale mediante la riduzione delle dotazioni organiche, e la imposizione di versamento di contributi da parte delle regioni e delle province a favore dello Stato per il risanamento della finanza pubblica. In relazione alle misure di contributo per il risanamento della finanza pubblica, il comma 400 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 prevede che le province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti interni ai principi di coordinamento della finanza pubblica, debbano assicurare per gli anni dal 2015 al 2018 un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica "in termini di indebitamento netto ed in termini di saldo netto da finanziare" pari agli importi previsti da una specifica tabella. In mancanza di tali versamenti, e a dimostrazione della obbligatorietà degli stessi, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti in relazione alle somme spettanti a qualsiasi titolo alle province autonome, avvalendosi anche dell'ausilio dell'Agenzia dell'entrate per le

⁴² In tale step procedurale si individuano quali funzioni vadano trasferite allo Stato, quali alle Regioni, e quali ai Comuni.

somme introitate per suo tramite. Gli importi previsti nella tabella ed al cui versamento le province autonome sono obbligate possono essere modificate mediante un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ferma restando *“la invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica”*.⁴³ Regime analogo vige per le province ordinarie e per le Città metropolitane che devono concorrere al risanamento della finanza pubblica mediante una riduzione della propria spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l’anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l’anno 2016, di 3.000 milioni di euro per l’anno 2017. Tali importi devono essere obbligatoriamente versati al capitolo di spesa del bilancio dello Stato corrispondente, eccezion fatta per le province che risultino in dissesto alla data del 15.10.2014. In attuazione della disposizione normativa, è previsto che venga emanato (entro il 31.03.2015) un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il supporto tecnico della SOSE S.p.a., sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con cui deve essere stabilito l’ammontare della riduzione di spesa per ciascun ente, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard. A seguito di tale determinazione, quindi, gli enti sono tenuti a versare quanto dovuto; in caso di mancato versamento entro il 31 maggio di ciascun anno, l’Agenzia delle entrate provvede automaticamente al recupero delle somme in questione nei confronti delle province e Città metropolitane inadempienti, sottraendola dai versamenti di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile da circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, all’atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e Città metropolitane. Ove tali somme fossero insufficienti a

coprire l’importo dovuto, il recupero può essere effettuato sui versamenti dell’imposta provinciale di trascrizione.

Relativamente ai tagli della spesa corrente, ed in vista dei contributi imposti a regioni, province e Città metropolitane per il risanamento della finanza pubblica, il comma 420 dell’art. 1 della legge n. 190/2014 fa divieto a tali enti, a partire dal 1 gennaio 2015, di *“ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell’edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell’ambiente per gli aspetti di competenza; effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell’ambito di procedure di mobilità; acquisire personale attraverso l’istituto del comando; [...] attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90[uffici di supporto agli organi di direzione politica] e 110[incarichi a contratto]del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e successive modifiche [...]; instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [...]; attribuire incarichi di studio e consulenza”*.

In materia di risparmio della spesa pubblica, di fondamentale importanza è la riforma dei tagli delle dotazioni organiche. La legge di stabilità impone, a partire dal 1 gennaio 2015, il taglio della spesa del personale, per le province in misura pari al 50% del costo del personale di ruolo alla data dell’8.04.2014; per le Città metropolitane, e per le province montane, in misura pari al 30% del costo del personale di ruolo alla data dell’8.04.2014, imponendo così una ingiustificata ed intempestiva riduzione di personale che contrasta palesemente con il disegno di riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56/2014. In attuazione della riduzione di organico, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore

⁴³ V. comma 417 dell’art. 1 della legge n. 190/2014.

della legge di stabilità, deve essere individuato da parte di ciascun ente interessato alla procedura di risparmio della spesa pubblica il personale che rimane assegnato agli enti stessi e quello destinato alle procedure di mobilità. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica avvia, presso gli enti interessati (ovvero le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici) una ricognizione dei posti destinati alla ricollocazione del personale soggetto a mobilità. Tali amministrazioni devono comunicare, quindi, un numero di posti liberi pari alla disponibilità delle risorse destinate, per gli anni 2015 e 2016, alle assunzioni del personale a tempo indeterminato secondo la normativa vigente, ed al netto di quelle finalizzate per l'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità in questione.⁴⁴ Il Dipartimento della funzione pubblica, avuta notizia di tali comunicazioni, stila un elenco di posti disponibili sul proprio sito istituzionale. Si dà avvio, così, alle procedure di mobilità, che consistono nella riallocazione delle risorse umane presso i posti va-

⁴⁴Ai sensi del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 le regioni e gli enti locali destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, anche alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità; ulteriori risorse sono, poi, individuate nella restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. In merito all'attuazione del procedimento di mobilità, v. anche relazione Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*; Circolare n. 1/2015 del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione recante *"Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle Città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"*.

canti, procedendo in via prioritaria alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari. Ove il personale soggetto a disponibilità, entro il 31 dicembre 2016, non sia completamente ricollocato, si dovrà procedere, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva. Ove, ciò nonostante, la ricollocazione del personale non sia completa, i funzionari in sovrannumero saranno soggetti alla risoluzione del contratto di lavoro, ai sensi dell'art. 33, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 165/2001.⁴⁵ Deroga a tale disciplina è, poi,

⁴⁵ L'art. 33, in proposito, dispone che *"Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare. Nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo il dirigente responsabile deve dare un'informazione preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. Trascorsi dieci giorni dalla comunicazione di cui al comma 4, l'amministrazione applica l'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in subordine, verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 29, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché del comma 6. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni al di fuori del territorio regionale che, in relazione alla distribuzione territoriale delle ammini-*

prevista per alcuni specifici enti, e limitatamente all'anno 2015. In particolare, la riduzione della spesa si applica nella misura del 50% per i "comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 [...]"; comuni danneggiati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, che hanno colpito la provincia dell'Aquila e altri comuni della regione Abruzzo [...]"; comuni danneggiati dagli eventi sismici del 21 giugno 2013 nel territorio delle province di Lucca e Massa Carrara, per i quali è stabilito lo stato di emergenza [...]". Al fine di garantire lo svolgimento ordinario delle funzioni pubbliche per il soddisfacimento degli interessi della comunità di riferimento, è prevista, inoltre, una disciplina transitoria in virtù della quale si impone che, fino alla conclusione delle procedure di mobilità, il personale interessato rimanga in servizio presso le Città metropolitane e le province di provenienza, con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali attraverso la stipulazione di apposite convenzioni, che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore.

A ben vedere, la disciplina prospettata dalla legge di stabilità per l'anno 2015 sembra contrastare il procedimento di riordino delle funzioni

provinciali, tanto da far pensare ad una tacita abrogazione della c.d. legge Delrio, in virtù della sua impossibile attuazione. Ostacoli sono, innanzitutto, l'inversione dell'ordine procedurale della riorganizzazione delle province, con la anticipazione della fase di ricollocazione delle risorse rispetto alla individuazione delle funzioni da allocare e dei criteri di individuazione delle stesse; dall'altro, gli ingenti contributi imposti alle province a favore del risanamento dell'economia pubblica, a cui si aggiungono i costi relativi al personale da riallocare, che nel periodo transitorio rimane nella dotazione organica dell'ente di provenienza, non consentono a tali organi nemmeno di far fronte alle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali, e di conseguenza di trasferire le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali agli enti destinatari delle stesse, con conseguente rischio di interruzione dei servizi ed una premessa di dissesto finanziario.

5.

Sulla base delle considerazioni esposte in merito alla disciplina organizzativa e funzionale delle province, al loro riordino ed all'effetto dirompente che la legge di stabilità per il 2015 ha avuto su tale processo riformatore, si conclude quanto segue. Posto che le province, in virtù di un'evoluzione legislativa già da tempo prospettata, ma che ha trovato compiutezza soltanto con la legge n. 56/2014, erano destinate a mutare il loro ruolo, da alcuni definito inutile, nell'assetto territoriale dello Stato italiano, ne consegue una loro configurazione come organi di coordinamento e supporto delle politiche territoriali comunali, in virtù anche di una identificazione indiretta con la popolazione del territorio ad essa riferito. La provincia diventa, infatti, organo di secondo grado, rappresentato da soggetti indirettamente eletti dal popolo. Ciò ha suscitato dubbi di costituzionalità, che sono stati sedati dalla previsione di un sistema elet-

strazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali. Si applicano le disposizioni dell'articolo 30. Trascorsi novanta giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 4 l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. E' riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n.69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153".

torale ponderato che garantisce un giusto grado di rappresentatività dei territori comunali e delle relative popolazioni. La riforma del 2014 si interessa, inoltre, di un riordino delle funzioni della provincia, in virtù del suo mutamento di ruolo all'interno dell'organizzazione territoriale italiana. In vista di una riforma costituzionale che preveda un riordino degli organi di governo territoriali dello Stato italiano, la legge n. 56/2014 individua, così, la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, le prime salde in capo alle province, le seconde destinate ad essere ricollocate, in virtù della competenza propria di Stato e regioni, ad altri enti territoriali. La norma disciplina, quindi, un procedimento progressivo di riordino delle funzioni, con garanzia degli indici ordinari di soddisfacimento degli interessi pubblici in considerazione di una regolare erogazione dei servizi e delle funzioni, *medio tempore* esercitate ancora dalle province interessate al riordino. Peculiare disciplina è disposta, poi, per i capoluoghi di provincia, i quali vengono completamente sostituiti dalle Città metropolitane, per la prima volta compiutamente disciplinate nella legge n. 56/2014.

Tale assetto armonico viene, tuttavia, travolto dalla entrata in vigore della legge di stabilità per il 2015 che, sfruttando la riforma delle province per scopi di risanamento della finanza pubblica, ribalta completamente l'*iter* procedimentale di formazione dei nuovi organi territoriali. La legge di stabilità per il 2015 impone, infatti, un obbligo contributivo da parte di regioni, province e Città metropolitane, di quantità ingente, tale da non consentire una corretta ed adeguata riallocazione delle funzioni non fondamentali agli enti subentranti, che si troverebbero così a svolgere funzioni senza risorse finanziarie ad esse destinate. Alcuni sostengono, addirittura, che, in combinato disposto con i contributi richiesti già con il D.l. n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014, i tagli di spesa previ-

sti dalla legge di stabilità sarebbero così consistenti da non consentire alle province nemmeno di svolgere le funzioni fondamentali, con rischio di dissesto finanziario e carenza dei servizi per la collettività. Inoltre, la legge n. 190/2014 dispone un riordino delle fasi procedurali dell'*iter* formativo delle nuove province, imponendo, in virtù di un risparmio di spesa necessariamente imminente, la riduzione del personale e la sua collocazione in mobilità. Tale *step* procedurale trova, evidentemente, difficoltà di attuazione, soprattutto in virtù della carenza dei passaggi procedurali precedenti previsti dalla legge n. 56/2014 che avrebbero dovuto individuare funzioni ed enti di atterraggio, configurandosi come antecedente logico necessario alla ricollocazione del personale eventualmente in esubero negli enti trasformati. In virtù della nuova disciplina, quindi, si imporrebbe una riduzione definitiva del personale provinciale, in quanto, qualora non adeguatamente allocati, i lavoratori si vedrebbero risolto il contratto di lavoro ai sensi dell'art. 33, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 165/2001. Non dimenticando, ovviamente, che tali contrasti normativi riflettono i loro effetti negativi direttamente sui cittadini che non vedrebbero soddisfatti i propri interessi, così come costituzionalmente riconosciuti. Ecco che potrebbe, quindi, prevedersi (come alcuni hanno già prospettato in sede giurisprudenziale) una dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 190/2014, con eventuale riespansione di operatività della legge n. 56/2014, e ripresa dell'*iter* progressivo di riordino delle funzioni provinciali.