

Abolizione delle Province: forse, sì, no

Di Giuseppe Portonera

1. Premessa: un azzardo del legislatore ordinario

Uno degli obiettivi dichiarati della riforma costituzionale Renzi-Boschi era quello di risolvere uno dei classici temi della storia politica italiana: l'abolizione delle province. Essendo queste, infatti, indicate dall'art. 114 Cost. quali enti costitutivi della Repubblica – al pari di comuni, città metropolitane, regioni e Stato – si rendeva necessario un intervento sul testo della Costituzione per ultimare il cammino di riforma orientato alla loro progressiva “soppressione”. Un passo fondamentale in questo senso è stato compiuto con la legge n. 56/2014 (di seguito: riforma Delrio), approvata in via definitiva dal Parlamento il 3 aprile 2014, che ha disposto la trasformazione delle province in enti di “secondo livello” (definiti di “area vasta”) e contestualmente la riduzione delle loro competenze. Si deve notare, in via preliminare, che il legislatore ha adottato, in questo caso, una “curiosa” modalità di normazione: anziché procedere *prima* a riforma del dettato costituzionale e *solo successivamente* all'adeguamento della legislazione ordinaria, ha deciso di operare in maniera inversa, lasciando quindi che la posteriore riforma costituzionale avesse il ruolo di mero “suggellamento” di quanto già deciso in via ordinaria. Com'è noto, però, la riforma costituzionale Renzi-Boschi, che espungeva dalla Costituzione ogni riferimento alle province, è stata bocciata in sede di referendum confermativo, lo scorso 4 dicembre.

Ciò ha posto un evidente problema di coordinamento tra intenzioni dichiarate e risultati conseguiti. Il legislatore ordinario ha, in questo senso, compiuto quello che non sembra eccessivo definire un vero e proprio “azzardo”: non foss'altro per il rispetto della gerarchia delle fonti, è opportuno infatti che *in prima battuta* si modifichi l'ordinamento costituzionale e *solo dopo* si proceda ad adeguare la legislazione ordinaria. Agendo al contrario, come ha fatto in questo caso, si finisce per mettere il carro davanti ai buoi: con i risultati, di confusione e approssimazione che si vorranno evidenziare in questo focus.

2. Lo stato dell'arte dopo la riforma Delrio: l'assetto istituzionale delle province

Come su indicato, la Camera dei deputati ha approvato definitivamente la riforma Delrio il 3 aprile 2014.¹ A seguito di ciò, le province sono diventate enti di

¹ Di qui in avanti, i riferimenti a norme di legge non ulteriormente specificati sono da intendersi ai commi dell'art. 1 della legge n. 56/2014.

Giuseppe Portonera è intern IBL e studente di giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

“secondo livello”: a norma del comma 54, suoi organi sono: *i*) il presidente; *ii*) il consiglio provinciale; *iii*) l'assemblea dei sindaci. La modifica più rilevante operata dalla riforma ha riguardato le modalità d'elezione degli organi dell'ente, non più “diretta” attraverso suffragio popolare, ma “indiretta”.

Il presidente – che rappresenta l'ente; convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci – viene infatti votato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia (comma 58), deve essere a sua volta un sindaco (comma 60) e resta in carica quattro anni (comma 59), a meno che nel frattempo non cessi dalla sua carica di sindaco (in quel caso è prevista la decadenza automatica da presidente: comma 65). Sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato non è in scadenza, cioè quelli distanti almeno 18 mesi dalla data delle elezioni (comma 60). Il presidente è organo monocratico, non più assistito da una giunta provinciale (può solo nominare un vicepresidente scelto tra i consiglieri provinciali e assegnare deleghe “operative” ai membri del consiglio provinciale, ai sensi del comma 66).

Il consiglio provinciale – che è organo di indirizzo e controllo – è composto dal presidente della Provincia e da un numero variabile di componenti, dipendente dalla popolazione della provincia.² Resta in carica due anni (comma 68) ed è anch'esso frutto di un'elezione “indiretta”, che vede i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni della provincia quali elettori attivi e passivi (comma 69). Anche qui, la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale.

L'assemblea dei sindaci, costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia, ha poteri propositivi, consultivi e di controllo; approva i bilanci e si occupa dell'approvazione e modifica degli statuti.

A norma del comma 84, gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito.

Questi primi cenni alla disciplina in esame confermano che la riforma ha in maniera approfondita (anche se non si capisce quanto “consapevole”³) realizzato, più che una ristrutturazione temporanea e transitoria dell'ente, in vista della sua successiva abrogazione per via costituzionale, una sua *differente organizzazione*. Nei successivi paragrafi affronteremo il tema del “costo” delle nuove province (con un'attenzione particolare al processo di ricollocamento del personale) e proveremo a spiegare quali sono le loro funzioni.

3. I costi delle province

Quello dei costi è sempre stato uno dei temi più battuti per giustificare la soppressione delle province italiane. L'Istituto Bruno Leoni⁴ ha stimato il guadagno di una loro elimina-

2 Comma 67: “sedici componenti nelle Province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, dodici componenti nelle Province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, dieci componenti nelle Province con popolazione fino a 300.000 abitanti”.

3 Già S. Sileoni e G. Lev Mannheim si erano chiesti se fosse ragionevole per il governo assumersi un impegno del genere, visto che esso si traduceva non in una disciplina della «fase di transizione dalle attuali province alla loro scomparsa, quanto piuttosto una modalità di [loro] organizzazione diversa», in “IBL focus” n. 239 del 6 giugno 2014 “Città metropolitane. Una nuova tappa di una storia infinita”, p. 4, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_239-Sileoni_Mannheimer.pdf.

4 A. Giuricin, “IBL briefing paper” n. 129 del 2 dicembre 2013 “Eliminare le Province: alcuni consigli per procedere spediti”, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_129-Province.pdf e “IBL Focus”

zione completa in 2 miliardi di euro.⁵ Si tratta di stime basate su dati del 2009 e che non possono, quindi, tenere conto dei notevoli tagli dei trasferimenti dallo Stato centrale, da allora intercorsi. Appare quindi più opportuno prendere in considerazione un dato temporalmente più recente: torna utile, in questo senso, la stima fornita dal ministro Maria Elena Boschi, secondo cui la *decostituzionalizzazione* delle Province avrebbe comportato risparmi nell'ordine di 320 milioni di euro.⁶ Anche chi ha assunto come ragionevole la cifra indicata, ha fatto notare che la maggior quota di questi risparmi sono già stati assicurati proprio dalla riforma Delrio,⁷ che ha eliminato i costi del personale politico (stimati in circa 115 milioni di euro/anno⁸), riallocato le funzioni amministrative e disposto il riassorbimento dei dipendenti in altri enti. Per l'ex commissario alla *spending review* Perotti, i risparmi si sarebbero già quindi manifestati e sarebbero stati, in ogni caso, indipendenti dal processo di riforma costituzionale.

È da registrare che la modalità di normazione scelta dal legislatore ha influito anche sul tema della quantificazione dei "costi" delle province, rendendone più complessa una definizione: proprio sulla base del processo di riordino istituzionale avviato dalla riforma Delrio e in vista del loro (preventivato) definitivo superamento, è stata disposta – nella legge di stabilità 2015 – la riduzione sostanziosa delle risorse a disposizione delle province, nella forma di un prelievo a favore dello Stato centrale che va da un miliardo di euro nel 2015 a due nel 2016 a tre nel 2017.⁹ Paradossalmente, quindi, un ente che sarebbe dovuto sparire dal nostro ordinamento è ora, invece, a seguito della sua mancata *decostituzionalizzazione*, in squilibrio strutturale.

4. Il personale delle province

Sulla definizione dei costi dei nuovi enti di area vasta pesa inoltre il processo di ricollocamento dei dipendenti dei vecchi enti provinciali (la legge di stabilità 2015 ha, infatti, disposto la riduzione del 50% del personale delle province e del 30% di quello delle città metropolitane).

Ai nuovi enti di area vasta è rimasto assegnato:¹⁰

n.187 del 24 agosto 2011, "Province: non accorpate ma abolire", http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_187_Giuricin.pdf

5 A. Giuricin, "Province: non accorpate ma abolire", p. 3.

6 Così rispondendo a un'interrogazione parlamentare di mercoledì 8 giugno 2016, p. 67. Il testo è qui consultabile: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0634/stenografico.pdf>

7 R. Perotti, "Referendum: quanto scendono davvero i costi della politica?", *lavoce.info*, 22 novembre 2016, <http://www.lavoce.info/archives/43995/referendum-quanto-scendono-davvero-i-costi-della-politica/>

8 A. Giuricin, "Il costo delle Province" in S. Boccalatte (a cura di), *Abolire le Province*, Treviglio-Soveria Mannelli, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008, p.80.

9 I dati sono desunti dall'allegato I al resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, tenutasi in data 27 luglio 2016. Il testo è qui consultabile: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/62/audiz2/audizio-ne/2016/07/27/indice_stenografico.0081.html

10 Cfr. circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di

- 1) il personale destinato alle funzioni fondamentali (a norma dei commi 85, 86 e 88);
- 2) il personale impegnato nelle funzioni eventualmente riassegnate a province o città metropolitane;
- 3) il personale di polizia provinciale necessario all'assolvimento delle funzioni fondamentali;
- 4) il personale dei centri per l'impiego, che sarà ricollocato solo in sede di attuazione del riordino delle funzioni in materia di servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro¹¹;
- 5) il personale in attesa di collocamento a riposo (entro il 31/12/2016) con normativa precedente alla riforma Fornero.

Il 3 febbraio 2017 è stato annunciato il completamento del trasferimento del personale in eccedenza: secondo i dati disponibili,¹² l'operazione ha complessivamente riguardato 16.007 dipendenti, dei quali:

- 7.185 ricollocati direttamente dalle regioni;
- 2.564 (di cui 2.192 con i requisiti pre-Fornero) con i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2016;
- 5.505 con funzioni connesse al mercato del lavoro;
- 720 ricollocati secondo il decreto ministeriale 14 settembre 2015 (che regola il transito dei dipendenti della Croce Rossa Italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale).

I dipendenti delle province sono quindi passati dai 42.329 (dato 2014¹³) a 26.322. Benché si tratti di un numero in linea con la stima effettuata nel 2014 da SOSE e Nomisma (secondo cui circa 27 mila dipendenti sarebbero stati sufficienti a gestire le funzioni fondamentali dei nuovi enti di area vasta¹⁴), ci sembra opportuno avanzare qualche riserva sull'opportunità, ancora una volta, delle modalità scelte per il ricollocamento del personale, pensato in vista di una graduale scomparsa dell'ente provinciale che, tuttavia, non è avvenuta, rendendo lo stesso sempre più una scatola costituzionale "vuota".

altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Qui consultabile: <http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/35077.pdf>

11 Anche qui, sia pure in via incidentale, si può fare notare ancora una volta l'azzardo del legislatore ordinario di cui si discuteva in premessa: il *Jobs Act* ha infatti previsto l'attivazione dell'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) in un'ottica di riaccentramento delle competenze verso lo Stato centrale, che sarebbe dovuto seguire alla modifica del Titolo V Cost. voluta dal ddl Renzi-Boschi. Cosa anche questa non avvenuta, a seguito della bocciatura referendaria.

12 Qui consultabili: <https://www.mobilita.gov.it/documenti/ReportRicollocamentoEAV03022017.pdf>

13 Secondo i dati del Conto annuale a cura della Ragioneria generale dello Stato, qui consultabili: <http://www.contoannuale.tesoro.it/cognos1022/cgi-bin/cognosisapi.dll>. Poiché l'opera di riordino disposto dalla riforma Delrio – e qui presa in esame – ha riguardato solo le province delle regioni a statuto ordinario, è necessario sottrarre dal totale indicato nel Conto (48.572) il numero dei dipendenti delle province delle regioni a statuto speciale indicate nel medesimo Conto (6.243).

14 S. Rizzo, "Province, i numeri delle clientele. Con la riforma 20 mila da ricollocare", *Corriere della Sera*, 3 settembre 2014, http://www.corriere.it/politica/14_settembre_03/province-numeri-clientele-la-riforma-20-mila-ricollocare-00f93c6e-332e-11e4-9d48-ef4163c6635c.shtml

5. Le funzioni delle province

L'ultima notazione ci permette di introdurre un altro tema ampiamente valorizzato dai fautori della soppressione delle province: quello della scarsa rilevanza delle funzioni loro assegnate. Data la loro storica collocazione intermedia tra il comune e la regione, esse hanno da sempre scontato una debole definizione delle funzioni "proprie", dovendosi piuttosto accontentare di competenze residuali ritagliate dalle attribuzioni agli enti sotto e sovra-ordinati.¹⁵ Ciò si spiega anche in riferimento alla genesi dell'istituzione provincia nell'ordinamento costituzionale: la Seconda sottocommissione in Assemblea Costituente (che si occupò di "ordinamento costituzionale dello Stato"), sulla spinta di Luigi Einaudi e Costantino Mortati, respinse la posizione di chi – come Emilio Lussu – aveva caldeggiato un'abrogazione *tout court* delle province, esprimendosi, invece, in favore di un «*quid medium*» (come ebbe a definirlo il futuro Presidente della Repubblica nel suo intervento in sottocommissione il 31 luglio 1946) o di un «consorzio» tra i vari municipi che insistono su un medesimo territorio, «più ristretto della [...] provincia e con carattere più omogeneo», da collocare tra il comune e la regione.¹⁶ Com'è noto, il progetto della sottocommissione fu però ribaltato dalla Commissione dei 75, che decise di inserire le province – di derivazione franco-sabauda – tra gli enti locali in cui si sarebbe ripartito il territorio nazionale, insieme a regioni e comuni.¹⁷ Il tema dell'abolizione delle province, tuttavia, era ben lontano dall'essersi sopito: al momento dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, esso si ripropose con più vigore,¹⁸ ciò nonostante, non se ne fece nulla. Anzi: la legge n. 142/1990 – dando attuazione ai principi delle autonomie locali scolpiti in Costituzione all'art. 5 – sembrò rinviare la posizione delle province. Oltre a offrirne una definizione istituzionale (come «ente locale intermedio tra Comune e Regione» che «cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale»), la legge ne confermò le pre-esistenti funzioni, aggiungendovi anche un ruolo di programmazione in materia economica e urbanistica. Siffatta qualificazione – confermata dal d.lgs. 267/2000 – è stata infine recepita direttamente in Costituzione, attraverso la legge costituzionale n. 3/2001.

Ma si è trattato soltanto di un colpo di coda:¹⁹ nonostante i proclami di segno opposto, il le-

15 Per una disamina ragionata e una prospettiva storica sul tema, si rimanda a E. Frediani, "Ad impossibilia nemo tenetur: la faticosa ricerca di un minimo di chiarezza in materia di funzioni delle Province nel quadro costituzionale attuale", in *Abolire le province*, cit., p. 37-72.

16 Così Mortati, citato in L. Ceffalo, "Una vita sul filo del rasoio: la storia delle Province italiane", in *Abolire le province*, cit. p. 30.

17 G. Miglio, nel suo *L'asino di Buridano* (Milano, Guerini e Associati, 2014) nota che ciò avvenne in forza di un «robusto movimento» animato dall'Unione delle Province d'Italia: ciò consentì alle province di sopravvivere nel nuovo ordinamento repubblicano e di complicare «grandemente», «come lunga mano dell'autorità centrale, [...] il riassetto del quadro territoriale del Paese» (p. 86).

18 Le province erano state infatti, nel frattempo, spogliate di molte attribuzioni in favore delle nascenti regioni, ma anche di tanti altri enti para-statali «sbocciati negli anni dell'assistenzialismo patologico, della spesa pubblica irresponsabile e dell'inflazione galoppante», così sempre Ceffalo, "Una vita sul filo del rasoio: la storia delle Province italiane", cit., p. 33. Ma come fa notare Miglio, ciò si spiega anche in virtù della continua sovrapposizione dei livelli di governo in Italia: a suo giudizio, infatti, le regioni a statuto ordinario erano state pensate «nello spirito del vecchio ordinamento monarchico-piemontese, [come] delle grosse province» (*L'asino di Buridano*, cit., p.99).

19 Cfr. S. Boccalatte, "La proposta: superare le Province con gli enti locali 'flessibili'", in *Abolire le Province*, op. cit., p. 175.

gislatore ordinario ha infatti continuato sulla via della progressiva spoliazione di competenze “pesanti” dell’ente provincia, in favore di più “fumose” attività. La riforma Delrio – dopo la “falsa partenza” del Governo Monti²⁰ – si è inserita sul medesimo percorso. I commi 85, 86 e 88 della riforma hanno individuato le cosiddette “funzioni fondamentali” attribuite agli enti di “area vasta”. Tutte le altre competenze, previamente riconosciute alle province,²¹ sono state trasferite ai comuni e alle regioni (il processo di riordino segue il disposto dei commi 89 ss.), in coerenza con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e sulla base delle indicazioni che sono state definite nell’Accordo sancito in Conferenza unificata l’11 settembre 2014.²²

In Tabella I sono sintetizzate le differenti competenze delle province, prima e dopo la riforma Delrio.

Dalla lettura dello schema, si nota come le competenze degli enti di “area vasta” siano state ridotte rispetto a quelle riconosciute dal TUEL ai preesistenti enti provinciali. Ma è necessario evidenziare che l’avvenuta riduzione non va drammatizzata: le uniche competenze “pesanti” che, in effetti, il TUEL riconosceva alle Province (gestione dell’edilizia scolastica e costruzione e gestione delle strade provinciali)²³ non sono state intaccate dalla riforma Del Rio e sono quindi rimaste in capo agli enti di “area vasta”. D’altro canto, non solo le ulteriori competenze esistenti sono state riformulate, ma alle province è stato pure riconosciuto un ruolo nelle procedure sempre più rilevanti di appalto, una nuova competenza in materia di promozione delle pari opportunità e, ancor più significativamente, di cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo.

C’è, infine, un aspetto che ci limiteremo – per ragioni di spazio – solo ad accennare: e cioè il rapporto tra i nuovi enti di “area vasta” e le città metropolitane istituite dalla riforma Delrio. Torna ancora una volta in rilievo la nostra censura dell’azzardo compiuto dal legislatore della riforma in esame: l’attivazione delle città metropolitane avrebbe avuto senso, infatti, come risposta alle esigenze di coordinamento dei grandi centri urbani e del loro relativo *hinterland* in caso di decostituzionalizzazione delle province. Ma visto che ciò non è avvenuto, che cosa giustifica, oggi, l’esistenza di questo nuove ente? Infatti, non appare chiaro quale sia la differenza in tema di attribuzioni di competenze tra province superstiti e città metropolitane tale da supportare la loro distinzione sul piano istituzionale.²⁴ Il pericolo che si palesa innanzi è quindi il seguente: che le province, presto o tardi, riusciranno davvero

20 La Corte Costituzionale ha infatti dichiarato l’incostituzionalità dell’articolo 23 del cosiddetto decreto Salva-Italia (che trasformava le amministrazioni provinciali in organismi di secondo livello) e degli articoli 17 e 18 del decreto sulla *spending review* (che disponevano la cancellazione di quelle con meno di 350mila abitanti e un’estensione di 2.500 chilometri quadrati) varati dal Governo Monti, in quanto ha ritenuto censurabile l’impiego del decreto legge per affrontare una materia che non presenta i tratti di straordinarietà e urgenza che costituiscono i requisiti dell’utilizzo di tale strumento.

21 Cfr. artt. 19-20 TUEL, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

22 Il testo è qui consultabile: http://www.affariregionali.it/media/169300/a-delrio_-_accordo_e_all_-_approvato_11_sett_2014.pdf

23 Sempre per Miglio si è trattato di un “falso movimento” animato dalle Province per alimentare «l’illusione della propria necessità» a seguito dell’attivazione delle regioni a statuto ordinario, in G. Miglio e A. Barbera, “Federalismo e Secessione. Un dialogo”, Milano, Editoriale Libero, 2008 (1997), pp. 75-7.

24 S. Sileoni, G. Mannheimer, “Città metropolitane. Una nuova tappa di una storia infinita”, cit., p. 4.

TABELLA 1

COMPETENZE "NUOVE" PROVINCE	COMPETENZE "VECCHIE" PROVINCE
Per effetto della RIFORMA DELRIO (l. 56/2014)	Per effetto del TUEL (dlgs 18 agosto 2000, n. 267)
<p>Art. 1.85. Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:</p> <p>a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;</p> <p>b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;</p> <p>c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;</p> <p>d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;</p> <p>e) gestione dell'edilizia scolastica;</p> <p>f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.</p>	<p>Art. 19.1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:</p> <p>a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;</p> <p>b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;</p> <p>c) valorizzazione dei beni culturali;</p> <p>d) viabilità e trasporti;</p> <p>e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;</p> <p>f) caccia e pesca nelle acque interne;</p> <p>g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;</p> <p>h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;</p> <p>i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;</p> <p>l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.</p> <p>2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.</p>
<p>Art. 1.86. Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:</p> <p>a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;</p> <p>b) 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.</p>	
<p>Art. 1.88. La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, 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.</p>	<p>(L'art. 20, comma 1 e 2, si limitava a definire una competenza di tipo "programmatorio" della provincia)</p>

a convincere l'Italia che non si possa fare a meno di loro e che le città metropolitane, nel frattempo, "gemelle in tutto e per tutto delle province che avrebbero dovuto sostituire", finiscano pure per aumentare di numero, dietro le pressioni dei vari territori.²⁵ Altro che

semplificazione dell'architettura amministrativa italiana!

6. Conclusione: le conseguenze della riforma Delrio. Un insegnamento

Come dichiarato in premessa, la riforma Delrio non ha fatto altro che accentuare le criticità evidenziate nei paragrafi precedenti: da un lato, non potendo abolire le province per via ordinaria, essa si è limitata a confermare in apparenza il processo di "svuotamento" delle loro competenze, affiancandovi in più degli enti "gemelli" come le città metropolitane; dall'altro, autorizzando una serie di pesanti interventi fiscali, ha finito per compromettere l'esercizio delle funzioni di un organo che è ancora costituzionalmente necessario. Si può poi sospettare che la mancata remunerazione degli incarichi politici provinciali non stimolerà gli amministratori locali a investire tempo e risorse, in maniera adeguata, nella gestione dell'ente di "area vasta"; e la loro elezione indiretta potrebbe porre qualche interrogativo sotto il profilo dell'efficacia del controllo democratico e diffuso del loro operato.

In conclusione, ci si potrebbe chiedere cosa abbia spinto il legislatore a operare in questo modo: vista l'enfasi posta sui risparmi derivanti dal taglio dei costi politici, forse la motivazione va cercata nel tentativo di offrire all'elettorato una risposta pronta ed efficace sul tema della cosiddetta "casta". Ma una riforma del genere, nel concentrarsi esclusivamente sui costi degli emolumenti degli amministratori, ha finito per trascurare l'impatto dei costi "istituzionali" che derivano dalla confusione e, al tempo stesso dalla staticità, del quadro istituzionale.

A voler essere ottimisti, quindi, non resta che pensare che un effetto, la riforma in esame, l'abbia prodotto: insegnare la lezione che le riforme necessitano di un loro ordine, non necessariamente coincidente con la ricerca del facile consenso elettorale. A mettere il carro davanti ai buoi, si rischia di restar fermi.