

ENTI LOCALI

# Province, terra di nessuno

Gli enti intermedi in Italia, tra tagli alle risorse e limbo normativo



<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
Perché ci occupiamo di province	4
Il rischio di una complessità ancora maggiore	6
<b>Gli effetti sulla politica locale</b>	<b>8</b>
Cosa è cambiato	8
Gli effetti dell'elezione indiretta	8
Il superamento della logica maggioranza-opposizione	12
Minore legittimazione politica dei vertici	14
I rischi della spoliticizzazione	16
<b>Servizi fondamentali nell'incertezza delle risorse</b>	<b>17</b>
Perché le funzioni che gestiscono sono fondamentali	17
Una riforma tradita: dalla razionalizzazione ai tagli lineari	20
Gli effetti dei tagli	22
Il passo indietro degli ultimi anni	24
<b>La semplificazione mancata</b>	<b>25</b>
Un percorso travagliato	25
La difficoltà di riassegnare le competenze	26
La frammentazione delle competenze	29
Prospettive incerte per il sistema	31

**I numeri**

**107**

le "aree vaste" in Italia. 76 province ordinarie, 14 città metropolitane, 6 liberi consorzi siciliani, 4 province sarde. Le 4 friulane sono ripartizioni statistiche.

Ne parliamo a pagina 4

**100.942**

i sindaci e i consiglieri comunali in Italia. Con la riforma Delrio sono diventati i grandi elettori dei consigli provinciali e metropolitani.

Ne parliamo a pagina 7

**40,2%**

delle elezioni provinciali e metropolitane dove la competizione era tra liste senza alcun riferimento politico esplicito.

Ne parliamo a pagina 13

**5.179**

gli edifici scolastici in gestione alle ex province. Il 41,2% si trova in zona a rischio sismico.

L'approfondimento nel capitolo 2

**-65%**

il calo della spesa per investimenti per la funzione trasporti nelle aree vaste tra 2013 e 2015.

Ne parliamo a pagina 22

**500**

giorni in media che sono serviti alle regioni per riattribuire le competenze delle vecchie province.

L'approfondimento nel capitolo 3

## Introduzione

### Perché ci occupiamo di province

**Le province esistono ancora.** Hanno organi politici, apparati amministrativi e gestiscono risorse in settori strategici. Eppure sono **totalmente assenti dal dibattito pubblico**, come se i numerosi (e spesso disorganici) interventi normativi dell'ultimo decennio avessero portato davvero alla loro eliminazione.

Un'assenza che stride con la lunga campagna di stampa e politica per la loro abolizione. Ma che soprattutto non consente ai cittadini di farsi un'idea chiara su cosa sono e cosa fanno questi enti oggi. **Il dibattito pubblico va avanti come se le province non esistessero più.**

Questa consapevolezza ci ha spinto, **insieme alla trasmissione Rai Report**, ad approfondire meglio la questione delle province in Italia nei suoi diversi aspetti. In sintesi, dalle analisi emerge come il loro assetto attuale presenti almeno **3 punti critici**: l'elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale, l'incertezza del quadro finanziario in cui operano, la difficoltà di ripartire le funzioni di area vasta nel nuovo sistema. Cioè quelle che riguardano territori troppo ampi per essere gestiti a livello di singolo comune, ma allo stesso tempo troppo piccoli per attribuirne le funzioni direttamente alla regione o allo stato centrale.

Il primo, che affronteremo nel prossimo capitolo, è connesso all'**elezione indiretta dei suoi organi**. Chi amministra le province oggi non è più scelto direttamente dai cittadini, ma da e tra i consiglieri comunali e i sindaci. Un sistema pensato per rendere le province la "casa dei comuni", ma che ha mostrato diverse falle. La principale è il rischio di **delegittimazione e di deresponsabilizzazione di chi oggi amministra gli enti di area vasta**, frutto della campagna antipolitica che ha preceduto, e poi accompagnato, la trasformazione delle province.

Un approccio, a nostro avviso demagogico, per cui **chi è chiamato a responsabilità di tutto rilievo per il suo territorio** (i collegamenti stradali, la manutenzione dell'edilizia scolastica) **dovrebbe farlo nel tempo che avanza da altri incarichi**, senza alcun riconoscimento o indennità e **senza soprattutto dover rendere conto in modo diretto ai cittadini, nelle urne**, di azioni e scelte intraprese.

**Il ridisegno del sistema degli enti locali non va affrontato con un approccio anticasta.**

Questa mentalità "anticasta" ha avuto conseguenze di non poco conto. **È rimasto in vita un ente con competenze fondamentali senza una guida politica chiara, che sia messa in condizione di fare gli interessi del suo territorio.** È venuta meno la legittimazione data dall'elezione diretta. Il presidente non ha più una squadra operativa su cui contare, assessori a tempo pieno cui affidare le diverse materie. Deve lavorare in solitaria, delegando responsabilità fondamentali a consiglieri a mezzo servizio.

Del resto, lui stesso può occuparsene nel tempo che gli avanza dal fare il sindaco del suo comune. Comune che in oltre la metà dei casi ha meno di 10mila abitanti, e non di rado si trova in aree interne. Caratteristiche che rendono **difficile in concreto lo svolgimento dell'incarico, e pongono dei dubbi oggettivi sul peso politico dei vertici provinciali e sulla loro capacità di incidere nelle scelte amministrative.** Sia rispetto ai dirigenti dell'ente, sia verso le altre autorità sul territorio (es. i prefetti), sia nei confronti della stessa amministrazione statale.

**54%** dei presidenti di provincia sono sindaci di comuni con meno di 10mila abitanti.

**La delegittimazione politica delle province ha facilitato la possibilità di imporre tagli via via crescenti alle loro risorse.** Come vedremo nel secondo capitolo, l'introduzione di misure di contenimento della spesa pubblica sempre più onerose **ha minato la loro capacità di investire, anche nei settori strategici.** Basta osservare il calo del 65% di investimenti nella funzione trasporti tra 2013 e 2015.

Un **calo che ha portato il legislatore a correggere il tiro negli anni seguenti.** Introducendo deroghe al rispetto delle norme contabili e compensando l'impatto dei tagli con contributi straordinari agli investimenti e la rinegoziazione dei mutui. Ma è proprio **la necessità di intervenire con misure straordinarie a segnalare l'insostenibilità sul lungo periodo del sistema attuale.**

L'incertezza sulle risorse, d'altra parte, è strettamente legata alla **complessità del percorso di riforma degli enti intermedi.** Nell'ultimo capitolo, ricostruiremo le **contraddizioni e i travagli di questo processo,** cominciato all'inizio degli anni '10 nell'esigenza di semplificare, e che **ha finito con il produrre un sistema che non appare affatto più semplice di prima.**

## Il rischio di una complessità ancora maggiore

Negli ultimi decenni, **“abolizione delle province”** e **“semplificazione”** sono diventati sinonimi nel dibattito pubblico italiano. Un’associazione diventata quasi naturale, conseguenza anche della proliferazione di questi enti, iniziata nei primi anni '90.

### L'aumento delle province tra gli anni '90 e 2000

Tra il 1991 e il 2004 le province sono passate da 95 a 110



**DA SAPERE:** Negli anni successivi sono tornate a essere 107 (con la fusione di alcune province sarde). Ma è l'intero quadro istituzionale ad essere cambiato. Oggi abbiamo: 76 province delle regioni ordinarie, 14 città metropolitane, 6 liberi consorzi (le ex province della Sicilia non trasformate in città metropolitane), 4 province sarde. Le 4 province del Friuli Venezia Giulia funzionano solo come ripartizione statistica (non c'è più un ente politico autonomo, anche se è aperta una discussione sul ripristino). In Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige (come in passato) le funzioni provinciali sono svolte rispettivamente dalla regione e dalle 2 province autonome di Trento e Bolzano.

FONTE: elaborazione openpolis su dati Istat

**Dopo un decennio di interventi normativi, questa ipotesi è definitivamente tramontata.** Sono gli stessi sindaci ad aver ribadito, in un ordine del giorno sottoscritto dalla maggioranza dei primi cittadini lo scorso giugno, che ci sono **funzioni di area vasta che i singoli comuni non possono svolgere da soli**. A maggior ragione quelli più piccoli e che si trovano nelle aree interne o montane.

Resta quindi aperto un tema: **chi si deve occupare delle funzioni di area vasta nel nostro paese?** Fin dagli anni '80, una delle prospettive in campo era **puntare sull'associazionismo tra comuni per superare l'ente provincia**. La stessa Delrio, in combinato disposto con la riforma costituzionale, lasciava aperta questa ipotesi.

## L'associazione tra comuni va bene per le funzioni comunali, ma non per il governo di area vasta.

A nostro avviso, **insistere su questa strada** - a maggior ragione con le province ancora previste in costituzione - **rischierebbe solo di aumentare la confusione istituzionale.**

**Le funzioni di area vasta**, dalla manutenzione delle strade provinciali all'organizzazione dei servizi su scala subregionale, **richiedono una continuità amministrativa che non può essere garantita, per fare un esempio, dalle 550 unioni di comuni** attualmente presenti sul territorio nazionale.

Le motivazioni sono molte. Primo, perché **attribuire le funzioni di area vasta a un simile numero di enti rischia di rendere del tutto ingovernabile il sistema.** Un numero peraltro destinato a crescere, visto che oggi meno della metà dei comuni fa parte di un'unione. Secondo, perché la corte costituzionale ha sancito che **l'obbligo di associazione per i piccoli comuni** (previsto dal 2010 e mai entrato in vigore perché continuamente prorogato) **non può essere tassativo.** Terzo, perché per loro natura unioni, convenzioni, consorzi possono anche essere **accordi temporanei, inadatti a gestire con continuità e a programmare su un orizzonte di lungo periodo.**

Di questi temi si sta occupando un tavolo tra governo e rappresentanti degli enti locali. Il nostro **lavoro di analisi e monitoraggio è finalizzato anche ad aumentare la consapevolezza su questo dibattito.** L'**organizzazione territoriale del paese non deve restare confinata tra gli argomenti da addetti ai lavori.** Riguarda i diritti fondamentali delle persone, dalla possibilità di spostarsi con collegamenti sicuri, attraverso una rete di strade provinciali efficienti, alla sicurezza delle scuole. **Servizi ancora più importanti per chi vive nei territori più fragili,** dove i piccoli comuni non riescono a farsi carico dei servizi di area vasta.

Insieme a Report, abbiamo seguito un metodo di indagine a tecnica mista, che comprende interviste a politici e responsabili del processo amministrativo, raccolta e analisi dei dati, verifiche con esperti del settore. I contenuti di openpolis sull'ordinamento delle province sono sinergici con quelli della trasmissione Report. Dati, analisi e indicatori originali sono e saranno usati per la preparazione del programma.



**Report - Rai**  
**Vai al sito.**



## Gli effetti sulla politica locale

Uno dei principali obiettivi della legge Delrio era trasformare le province in enti di secondo grado. **Renderle la sede di raccordo degli interessi dei comuni della zona.** Un'istituzione snella, di supporto ai municipi. Composta direttamente dagli amministratori locali, per gestire in modo collaborativo le competenze di area vasta.

A distanza di circa 6 anni, possiamo fare un primo bilancio di quali siano stati gli effetti a livello politico.

### Cosa è cambiato

Prima della riforma, i cittadini ogni 5 anni – in modo analogo al voto per il comune – eleggevano contemporaneamente il consiglio provinciale e il presidente della provincia. Oggi, ogni 2 anni, sono i consiglieri comunali e i sindaci ad eleggere, al loro interno, il consiglio provinciale. Ogni 4 scelgono il presidente della provincia, che deve essere necessariamente un sindaco con almeno 18 mesi di mandato di fronte a sé.

Allo stesso modo, anche per le città metropolitane l'elezione del consiglio è indiretta: il consiglio viene votato ogni 5 anni. Mentre il sindaco metropolitano è di diritto quello del comune capoluogo. La legge Delrio lascia comunque aperta (solo per le città metropolitane) la possibilità di elezione diretta degli organi.

**100.942** i sindaci e consiglieri comunali in Italia, i grandi elettori di province e città metropolitane.

### Gli effetti dell'elezione indiretta

Il metodo di elezione indiretto ha tolto qualsiasi attenzione dall'attività di questi enti, che pure continuano a gestire funzioni importanti. Adesso il sistema delle autonomie locali è diventato più difficilmente intellegibile per il cittadino comune.

Uno dei cardini del sistema democratico è riuscire ad **attribuire con chiarezza la responsabilità** delle decisioni politiche. Per le province, **non è sempre immediato comprendere quale sia la maggioranza che le governa**. Abbiamo cercato di ricostruire questa informazione dai siti istituzionali delle singole province, dall'anagrafe degli amministratori del ministero dell'interno e dalla rassegna stampa locale.

## Chi è in maggioranza nelle province

Coalizione di maggioranza nei consigli provinciali e metropolitani, gennaio 2020

■ C-Sinistra  
 ■ C-Destra  
 ■ Commissariato  
 ■ Dema  
 ■ Lista unica  
 ■ M5s  
 ■ Non si applica Delrio  
 ■ Coaliz. anomale/grandi coaliz.



FONTE: elaborazione openpolis

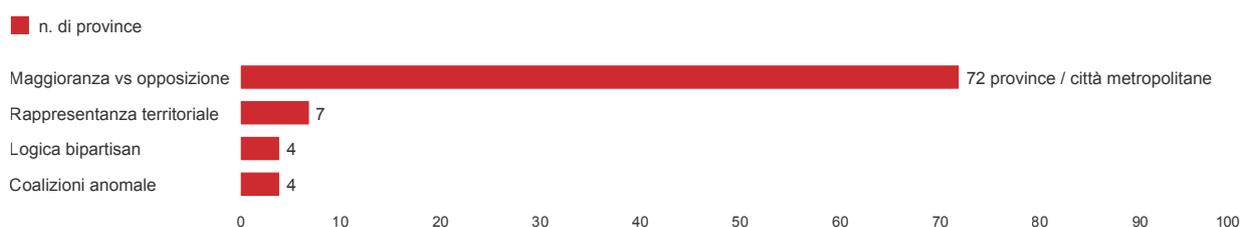
Il quadro è molto più complesso di quanto appaia dalla mappa. Con il vecchio metodo di elezione diretta (e la legge elettorale con premio di maggioranza) il sistema politico delle province era assimilabile a quello dei comuni. Un presidente eletto, con una maggioranza a sostegno in consiglio e una giunta formata da membri della maggioranza. Le liste sconfitte all'opposizione.

Oggi il sistema si muove secondo logiche completamente diverse. In primo luogo per il **disallineamento tra l'elezione del presidente** (eletto ogni 4 anni) e **quella del consiglio** (rinnovato ogni 2). Problema analogo nelle città metropolitane, dato che il sindaco del capoluogo non necessariamente è espressione della stessa maggioranza politica in consiglio metropolitano.

Ma è soprattutto l'**elezione di secondo grado ad aver cambiato incentivi e disincentivi del sistema**. Abbiamo analizzato la modalità del confronto politico negli enti intermedi, individuando 4 casi differenti.

## Come l'elezione indiretta ha cambiato il sistema politico delle province

Resta prevalente il confronto maggioranza-opposizione, ma si affacciano nuovi meccanismi di rappresentanza



**DA SAPERE:** Abbiamo identificato 4 diverse modalità di confronto politico nelle amministrazioni provinciali in carica (gennaio 2020). Di seguito le principali caratteristiche di ciascuno.

**Maggioranza vs opposizione:** Nelle elezioni, confronto bipolare tra schieramenti contrapposti, riconducibili (anche se non sempre facilmente) a centrodestra e centrosinistra. Solo i consiglieri di maggioranza ottengono deleghe.

**Logica bipartisan:** Confronto bipolare per l'elezione del consiglio, ma le deleghe poi vengono distribuite tra tutti i gruppi o quasi.

**Coalizioni anomale:** Formazione, prima delle elezioni, di liste trasversali non riconducibili chiaramente a destra e sinistra.

**Rappresentanza territoriale:** Si presenta una lista unica già formata attraverso contrattazioni tra partiti e schieramenti contrapposti. L'esito è spesso che tutti i consiglieri hanno la delega. La logica di confronto politico (pure presente) assume carattere prevalentemente locale.

FONTE: elaborazione openpolis

Il caso più frequente (72 tra province e città metropolitane), resta quello di un **confronto maggioranza-opposizione** (simile a quello vigente con l'elezione diretta). Nelle elezioni di secondo grado si presentano ancora 2 o più schieramenti contrapposti (di solito riconducibili, anche se non sempre facilmente, a centrodestra e centrosinistra).

**La coalizione che vince in consiglio, generalmente omogenea a quella del presidente, governa la provincia.** Le deleghe operative (non c'è più la giunta, ma solo consiglieri delegati) sono assegnate solo a consiglieri di maggioranza; quelli di minoranza restano all'opposizione.

Accanto questo tradizionale modello di rappresentanza, se ne affacciano di nuovi: dalle liste in rappresentanza di interessi territoriali a coalizioni eterogenee che non sono riconducibili con chiarezza a un singolo schieramento.

## Il superamento della logica maggioranza-opposizione

In alcune province (7) ad una logica di rappresentanza puramente politica se ne è sostituita una di **rappresentanza territoriale**. Si tratta di un caso molto interessante, perché per molti versi è quello più in linea con l'ente provincia come pensato dalla Delrio (un ente di secondo grado, sede di raccordo "tecnico" tra le esigenze dei comuni).

In queste province (tutte settentrionali) si è presentata una lista unica, già formata attraverso le contrattazioni di tutti i partiti. Il momento elettorale diventa una formalità e la **logica di confronto politico (pure presente) passa in secondo piano**. La formazione della lista è la sede dove stabilire gli equilibri tra i diversi comuni della provincia. E infatti, nelle rimostranze precedenti e successive al voto, spesso le contestazioni non arrivano tanto dalle forze politiche sotto-rappresentate, quanto dai territori penalizzati.

*“Lista unica che si trascina i malumori degli «esclusi» che annunciano l’astensione dal voto (...). Nessun consigliere in particolare per la Langa Astigiana e nemmeno per la comunità collinare tra Langa e Monferrato.”*

- Articolo su elezioni provinciali di Asti, La Stampa, 28 luglio 2019

In questo senso, è molto interessante il caso di **Vicenza**, dove le liste erano 2, ma secondo una perfetta logica territoriale **rappresentavano 2 diverse aree della provincia**: la "casa dei comuni nord" e la "casa dei comuni sud".

---

# PROVINCIA DI VICENZA

---

## ELEZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE DELLA PROVINCIA DI VICENZA

Legge 7 aprile 2014 n.56 e s.m.i. e Circolari Ministeriali n. 32/2014 e n. 35

**DOMENICA 3 FEBBRAIO 2019**

---



Due liste contenenti centrodestra e centrosinistra, che in precedenza avevano già trovato una convergenza sulla scelta del presidente (il **sindaco del capoluogo**, uno dei pochi eleggibili stante la regola dei 18 mesi).

**18 mesi** alla scadenza del mandato, altrimenti un sindaco non può essere eletto presidente. Questo limite fa sì che spesso la competizione si restringa a pochissimi nomi.

## La difficoltà di gestire l'ente in alcuni casi porta a deleghe assegnate in modo bipartisan tra le forze politiche.

In un'altra decina di casi, si possono individuare metodi di formazione delle maggioranze diversi dalla classica contrapposizione maggioranza-opposizione. **In 4 province si assiste a una logica bipartisan**: alle elezioni si scontrano liste diverse, caratterizzate politicamente. Ma l'assenza di una maggioranza chiara in consiglio, oppure considerazioni di altro tipo (come la volontà di condividere le scelte politiche di un'ente di difficile gestione) portano alla formazione di maggioranze che superano la contrapposizione destra-sinistra. In questi casi **le deleghe vengono assegnate a tutte (o quasi) le forze politiche rappresentate in consiglio**, in una logica di condivisione.

In altri 4 casi, **la costruzione di coalizioni anomale avviene direttamente nelle urne**, con la formazione di liste trasversali e contrapposte che comprendono insieme partiti di destra e di sinistra. Ad esempio in **provincia di Como** dove alla lista leghista e a quella di Forza Italia (Orizzonte comasco), si contrapponeva la lista "Candidati civici per la Provincia di Como", formata da esponenti di Pd e Fratelli d'Italia.

Un caso piuttosto singolare, ma che fa emergere due caratteristiche del sistema di elezione indiretta:

- data la **base elettorale ristretta**, nelle province dove una coalizione è maggioritaria **l'esito delle elezioni sulla carta è già scritto**. L'unico modo che l'opposizione ha per ribaltarlo è puntare sulla divisione del campo avversario e sull'alleanza con una parte di esso;

- **queste coalizioni, che in un'elezione diretta sarebbero probabilmente sanzionate dall'elettorato, in un sistema di secondo grado non trovano alcun vincolo se non il buonsenso dei dirigenti politici locali.**

Si tratta di **tendenze che**, come abbiamo sottolineato, **per il momento si individuano in una minoranza di province**. Ma sono perfettamente coerenti con il sistema di incentivi/disincentivi presente nella legge, e che per questo andranno monitorate nei prossimi anni.

Quello che però è già possibile affermare è che si assiste ad una **progressiva spolitizzazione dell'ente intermedio**, anche nelle province dove la logica maggioranza-opposizione è ancora prevalente.

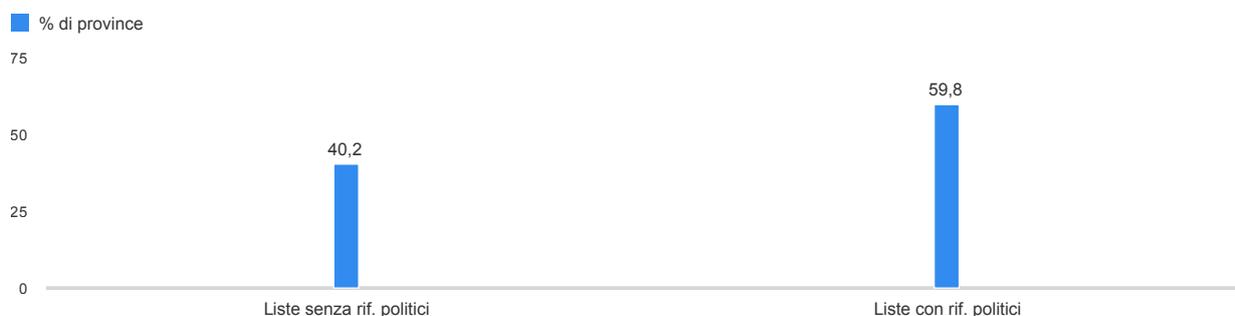
## Minore legittimazione politica dei vertici

È infatti diventato molto più complesso attribuire un colore politico netto agli schieramenti in campo. Lo si vede chiaramente dalla scarsa caratterizzazione politica delle liste che si contendono il voto di consiglieri e sindaci.

Nel 40% delle province, i nomi delle liste che si sono confrontate nelle elezioni provinciali non contavano nessun riferimento politico. Parliamo di nomi come "La provincia dei comuni" e "Uniti per la provincia" (Alessandria); "Provincia Casa dei Comuni" e "Cambiamo pagina" (Pesaro-Urbino); "Amministratori lucani" e "Provincia alternativa" (Potenza).

## Una competizione sempre meno politica

Nel 40% delle province e città metropolitane le liste in campo alle ultime elezioni non avevano nessun riferimento politico nel nome



FONTE: elaborazione openpolis

La formazione di liste con riferimenti civici o puramente locali è una dinamica abituale nei comuni con meno di 15mila abitanti, dove è favorita dalle dinamiche locali e dal sistema elettorale (nei piccoli comuni il premio è alla lista e non alla coalizione).

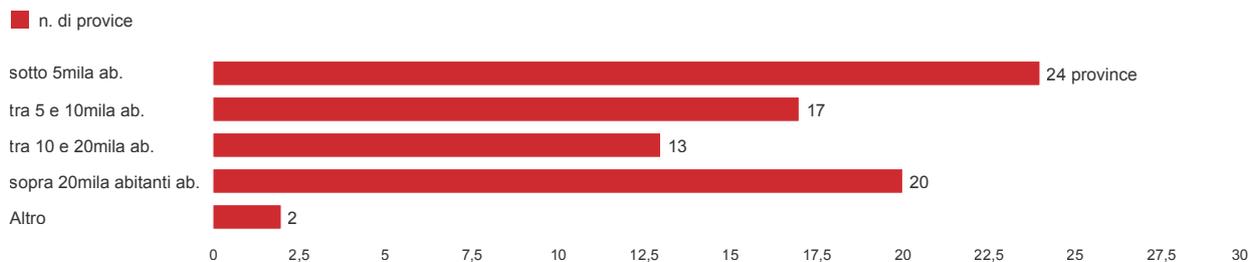
Mentre è una novità assoluta per le province e, ancora di più, per le città metropolitane. Nelle elezioni per il consiglio metropolitano di Milano del 2016, i principali contendenti erano due liste: "C+ città metropolitana" (centrosinistra) e "Insieme per la città metropolitana" (centrodestra).

Anche in questo caso, si tratta di un esito coerente con il sistema di elezione di secondo grado. Dato il bacino elettorale molto ristretto, diventa strategico puntare su liste *catch-all* che siano in grado di raccogliere un consenso trasversale, che vada oltre gli eletti della propria coalizione.

Va nella stessa direzione il fatto che in quasi un terzo dei casi sia il sindaco di un comune sotto i 5.000 abitanti a diventare presidente della provincia.

## I piccoli comuni esprimono più spesso il presidente

Numero di province in base alla popolosità del comune di cui è sindaco il presidente



**DA SAPERE:** Non sono considerate le città metropolitane, il cui vertice è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Nella categoria "altro" ricadono i presidenti delle province di Pavia e Macerata, che non sono sindaci in carica. In quanto presidenti della provincia uscenti alla data di elezione (2016), una norma transitoria della legge Delrio prevede che potessero essere eletti.

FONTE: elaborazione openpolis

Questa tendenza può avere diverse spiegazioni. In primo luogo, il riequilibrio territoriale: la presidenza ad un piccolo comune può essere vista come una garanzia rispetto al peso del capoluogo o dei centri maggiori, politicamente più influenti. Allo stesso tempo, un sindaco di

un piccolo comune viene comunque eletto da una coalizione di comuni più grandi. Quindi **potrebbe essere ritenuto più controllabile dai suoi "grandi elettori"**.

Terzo, nelle elezioni dei piccoli comuni prevalgono logiche locali che spesso prescindono dal confronto sinistra-destra. Per questo **i sindaci dei comuni minori sono spesso il personale politico più adatto per gestire le coalizioni anomale o bipartisan che potrebbero formarsi in consiglio.**

## I rischi della spolicizzazione

Tutti questi elementi suggeriscono una possibile, **progressiva depoliticizzazione dell'ente**. Si tratta di un **effetto per certi versi in linea con le intenzioni della legge Delrio**, che puntava a trasformare le province enti di secondo livello, di mero raccordo, in vista della loro successiva abolizione.

### **Più difficile attribuire responsabilità politiche chiare.**

Ma, venuta meno l'abolizione, restano enti costituzionalmente necessari e con competenze di tutto rilievo. Perciò **la spolicizzazione presenta alcuni rischi**. In particolare, che **venga meno - per il cittadino - qualsiasi criterio con cui attribuire le responsabilità politiche**. E del resto, quale forma di controllo può esercitare su un ente che non contribuisce (se non indirettamente) ad eleggere e su cui non c'è nessun dibattito pubblico?

Legittimati solo da un voto di secondo grado, con mandati brevi, il loro peso politico appare ridimensionato rispetto alle figure dirigenziali dell'ente. O anche di fronte agli altri poteri pubblici sul territorio, come i prefetti. E ancora nei confronti dello stato, che difatti nell'ultimo decennio ha pesantemente tagliato proprio su questi enti.

## Servizi fondamentali nell'incertezza delle risorse

Il percorso di riforma delle province è andato di pari passo con i tagli delle risorse a disposizione di questi enti. Uno degli intenti era infatti proprio questo: **ridurre le funzioni in capo alle province e parallelamente tagliarne i costi.**

Un processo molto complesso, che ha portato il legislatore a lasciare alle province **poche funzioni fondamentali.** Oltre ad alcune competenze in materia ambientale, le funzioni principali rimaste alle province riguardano soprattutto la **costruzione e gestione delle strade provinciali e la manutenzione dell'edilizia scolastica.**

Si tratta di compiti che hanno un **impatto decisivo sui territori,** specie per quelli con estese aree montane o interne.

*Le aree interne sono i territori del paese più distanti dai servizi essenziali (quali istruzione, salute, mobilità). Parliamo di oltre 4.000 comuni, con 13 milioni di abitanti, a forte rischio spopolamento (in particolare per i giovani), e dove la qualità dell'offerta educativa risulta spesso compromessa.*

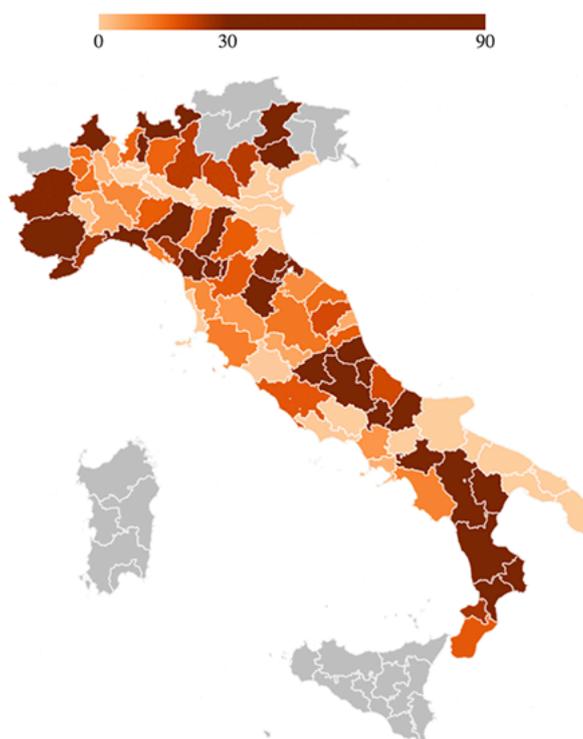
Vai a "[Che cosa sono le aree interne](#)"

### Perché le funzioni che gestiscono sono fondamentali

Per chi vive nei comuni più lontani dai servizi fa la differenza **la qualità della rete di infrastrutture e trasporti.** Alle ex province sono rimaste in gestione, secondo le analisi dell'Ufficio valutazione impatto del senato, circa 130mila chilometri di strade e 30mila tra ponti, viadotti e gallerie. In molti casi collocate in **aree montane, dove spesso non esistono collegamenti alternativi.**

## In 8 province oltre la metà delle strade in gestione sono montane

Percentuale di kmq di strade in gestione al di sopra dei 600 metri s.l.m. (2015)



**DA SAPERE:** Non sono disponibili dati per le province delle regioni a statuto speciale.

**FONTE:** elaborazione openpolis su dati Sose

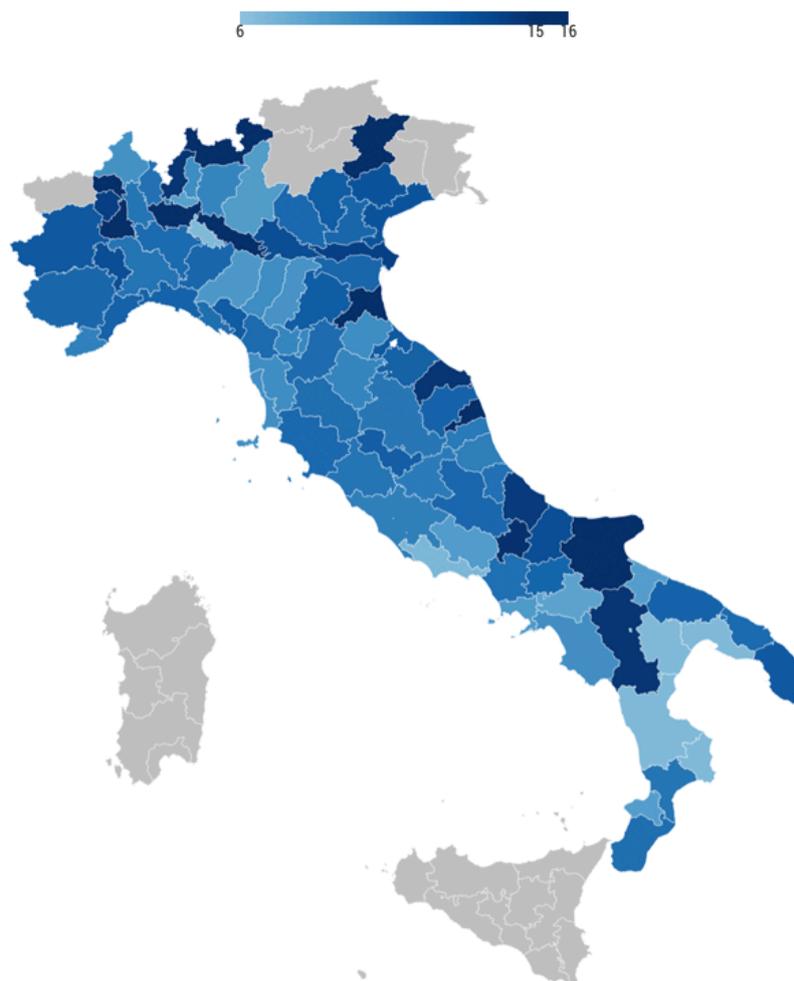
Allo stesso modo, anche la **qualità dell'edilizia scolastica** ha un impatto sulla vivibilità dei comuni. In particolare di quelli interni, soggetti a un progressivo spopolamento proprio per la carenza di servizi. Perciò anche in questo ambito, alle ex province è stato lasciato un compito di tutto rilievo.

**5.179** gli edifici scolastici in gestione alle ex province. Il 41,2% si trova in zona a rischio sismico.

Le aule in gestione alle province sono frequentate quotidianamente da 2,6 milioni di alunni, e necessitano di tutte le spese relative: riscaldamento, acqua, luce e altri servizi.

## Il ruolo delle province nella gestione degli edifici scolastici

Mq degli edifici scolastici gestiti dagli enti di area vasta per alunno (2015)



FONTE: elaborazione openpolis su dati Sose

Servizi cui, negli ultimi anni, hanno dovuto fare fronte con sempre meno risorse.

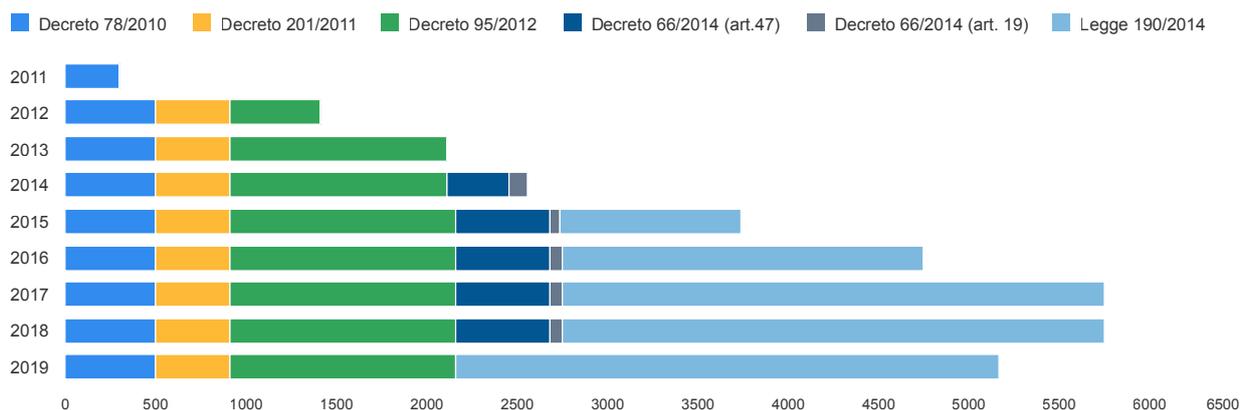
## Una riforma tradita: dalla razionalizzazione ai tagli lineari

I tagli alle risorse province cominciano ben prima della legge Delrio. **A partire dal 2010**, una serie di norme si sono stratificate andando a **ridurre i finanziamenti delle province**.

Soprattutto nei primi anni '10, con l'ultimo governo Berlusconi prima e quello Monti poi, gli interventi sugli enti intermedi erano dichiaratamente finalizzati a produrre un risparmio. **Perciò non era prevista una vera e propria revisione della spesa**, con la valutazione dei servizi da erogare e delle risorse necessarie, **ma solo dei tagli lineari**.

### Come si sono stratificati i tagli sulle province, legge dopo legge

I principali tagli a carico degli enti intermedi dal 2010 ad oggi



FONTE: elaborazione openpolis su dati Uvi senato e Centro studi camera

In questo senso, l'approccio della legge Delrio sulla carta partiva da un altro assunto, più **condivisibile**. Dal momento che alle province e città metropolitane restavano poche funzioni fondamentali (stabilite dalla legge nazionale), più altre eventuali (stabilite dalle regioni), anche i **finanziamenti dovevano andare di pari passo con le funzioni trasferite**.

Nella realtà concreta, l'approccio è rimasto centrato sui **tagli lineari**, e già la legge di stabilità successiva (2015) ha abbandonato la logica della riforma Delrio.

*“La legge di stabilità per il 2015 aveva, infatti, previsto tagli lineari alle “risorse” provinciali (...) con qualche rilevante difformità dal “metodo” definito nell’art. 1, comma 92, della legge Delrio, che, al contrario, ipotizza un’individuazione puntuale delle risorse da tagliare in relazione alle funzioni trasferite. E questo trend è proseguito anche successivamente.”*

- C. Benetazzo, *Le Province a cinque anni dalla legge Delrio*, Federalismi 2019

## I tagli hanno stravolto i meccanismi di perequazione.

Uno degli effetti più paradossali dei tagli sulle province, solo in parte ridotti con i governi Gentiloni e Conte, riguarda il fondo sperimentale di riequilibrio. Si tratta del **fondo perequativo** che, con la riforma del federalismo fiscale (2009), ha sostituito i trasferimenti erariali alle province. È alimentato con il gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef, e ha lo scopo di ridurre le distanze tra le province più ricche e quelle più povere.

In teoria, vale oltre 1 miliardo di euro: soldi che dovrebbero andare alle province per svolgere le proprie funzioni. Nella realtà, l'accumularsi dei tagli lo ha trasformato in una fonte di entrata solo nominale per gran parte delle ex province. Presi insieme, gli enti intermedi delle regioni ordinarie dovrebbero ricevere 1 miliardo, ma a causa dei tagli devono restituire allo stato oltre 242 milioni di euro.

<b>Il fondo sperimentale di riequilibrio nel 2019</b>	
<b>Fondi alle province con Fsr (lordo)</b>	<b>1.046.917.823,00 €</b>
Riduzioni per costi politica	<b>-7.000.000,00 €</b>
Recuperi somme a debito	<b>-192.775.188,95 €</b>
Riduzioni per spending review	<b>-1.089.717.124,93 €</b>
<b>Fondi alle province con Fsr (netto)</b>	<b>-242.574.489,83 €</b>

Un aspetto sollevato anche dalla Corte dei Conti, e che mostra la difficoltà di gestire le province nell'attuale quadro normativo.

“Nella Relazione sul "Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" di aprile 2015, la Corte - analizzando i dati relativi alla ripartizione annuale del Fondo sperimentale di riequilibrio (...) - affermava come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio rappresentino ormai, un'entrata solo nominale.”

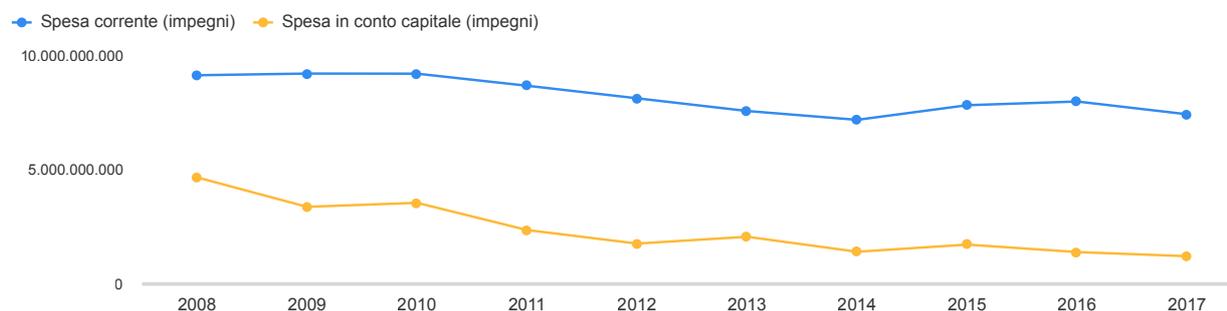
- Camera, La fiscalità delle province e il Fondo sperimentale di riequilibrio (2019)

## Gli effetti dei tagli

Di pari passo con le riforme e i tagli, la capacità di spesa degli enti intermedi è crollata nel corso degli anni. Sono stati soprattutto gli investimenti a calare: le spese in conto capitale sono diminuite del 70% tra 2008 e 2017.

## Il calo della spesa delle province

Andamento degli impegni di spesa degli enti intermedi



### DA SAPERE:

FONTE: elaborazione openpolis su dati Istat, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi*

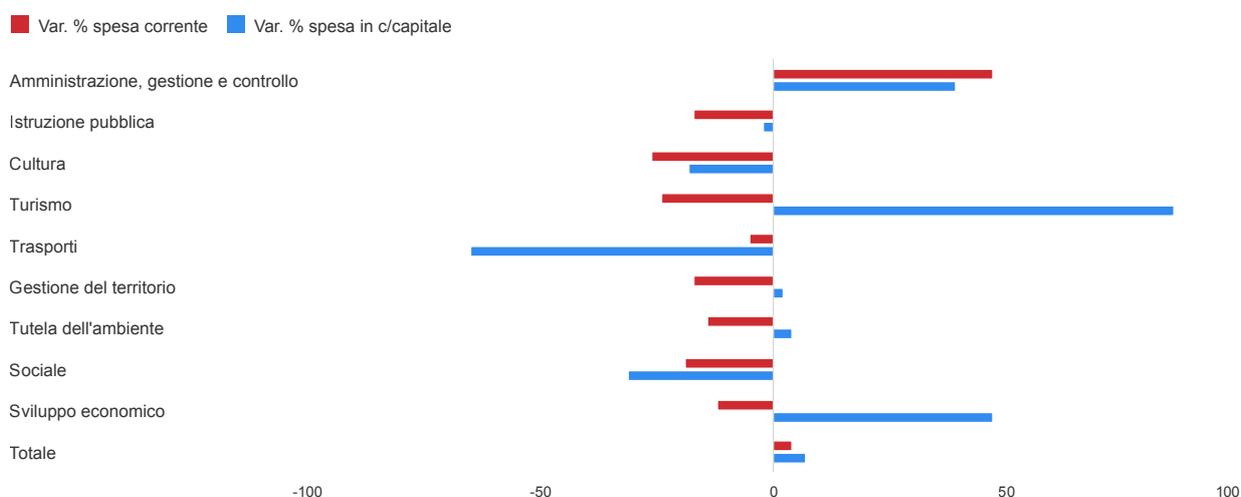
Anche le spese correnti hanno avuto un calo importante, poco inferiore al 20% nell'intero periodo considerato. Ma, mentre per le spese in conto capitale la tendenza alla diminuzione è stata più netta, per quelle correnti l'andamento è stato più altalenante. Valevano circa 9 miliardi di euro fino al 2010, per poi calare a 7,1 miliardi nel 2014. Nell'ultimo biennio considerato si registra un aumento, tornando a poco meno di 8 miliardi, e poi di nuovo una diminuzione (7,4 miliardi nel 2017).

Dati che suggeriscono come, nell'incertezza legata alla ridefinizione degli enti intermedi in Italia, siano stati **soprattutto gli investimenti a uscirne ridimensionati**.

Le analisi dell'ufficio valutazione impatto del senato indicano proprio questa tendenza, soprattutto nei settori che per le province risultano più strategici come istruzione e trasporti.

## Il forte calo degli investimenti sui trasporti

Andamento delle spese per funzione nelle province italiane tra 2013 e 2015



**DA SAPERE:** Il dato è stimato su un campione di 71 enti di area vasta. Il confronto è tra gli impegni di spesa.

FONTE: elaborazione openpolis su dati Uvi-senato e Sirtel

Per quanto riguarda gli impegni di **spesa in istruzione degli enti intermedi**, sono calati del 2% gli investimenti (spese in conto capitale) e del 17% le spese correnti. Sulla funzione **trasporti** l'impatto è stato del -5% sulla spesa corrente e del -65% sugli investimenti.

Parallelamente, il dato controintuitivo ma molto interessante è che **sono aumentate le spese per le funzioni amministrative**: +47% quelle correnti, +39% quelle in conto capitale. Un dato che l'ufficio di valutazione impatto del senato ha valutato "non spiegabile" rispetto alle previsioni della legge 56/2014.

*“L’analisi delle spese correnti e in conto capitale (...) ha evidenziato una sensibile riduzione della spesa per alcuni settori chiave (in particolare c’è stato un forte rallentamento degli investimenti per la mobilità) e viceversa un aumento dei costi generali di amministrazione, gestione e controllo, non spiegabile alla luce delle finalità del riordino.”*

- Ufficio valutazione impatto senato, Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma (2017)

Effetti inaspettati della riforma, che mostrano sia la complessità del processo di riordino, sia le criticità finanziarie connesse, in un quadro di restringimento della finanza pubblica.

## Il passo indietro degli ultimi anni

Proprio per questo, dal 2015 in poi, lo stato ha promosso una serie di **interventi economici straordinari per ridurre l’impatto dei tagli**. In primo luogo attraverso **deroghe alla normativa contabile**. Ne sono esempi la possibilità di approvare solo il bilancio annuale (anziché triennale) e di utilizzare gli avanzi di amministrazione per ottenere il pareggio di bilancio. Ma anche con misure economiche, come **contributi straordinari agli investimenti** e la possibilità di **rinegoziazione dei mutui** con la Cassa depositi e prestiti.

### Interventi straordinari per mitigare l’impatto dei tagli.

La necessità di **dover ripianare la situazione con interventi straordinari segnala tutte le criticità del sistema attuale**. Il limite principale è stato che il processo di revisione della spesa e quello di riordino delle funzioni sono rimasti in gran parte slegati.

Con l’effetto di ridurre le entrate degli enti intermedi a vantaggio dello stato (salvo poi intervenire a posteriori con misure straordinarie). Ma soprattutto **mancando uno degli obiettivi della Delrio, ovvero la rimodulazione delle entrate in base alle funzioni concretamente trasferite** alle province.

## La semplificazione mancata

Tutte le riforme e le leggi che si sono succedute negli ultimi anni, intervenendo sull'assetto degli enti intermedi, muovevano sempre da due obiettivi programmatici: risparmi e semplificazione.

Semplificazione, perché eliminare un livello amministrativo avrebbe significato **meno burocrazia, conflitti di competenze, sovrapposizioni** tra enti. Risparmi, perché – oltre all'eliminazione delle indennità degli eletti – **il sistema degli enti locali ne avrebbe guadagnato in efficienza.**

### Il sistema non appare meno complesso di prima.

Nella pratica concreta, **le cose sono andate diversamente.** Primo, tutte le **norme erano pensate come transitorie**, in vista di un'abolizione mai avvenuta, perché bocciata nel referendum del 2016. Secondo, **riallocare le competenze che prima spettavano alle province è stato molto più complesso** del previsto. Ciascuna regione ha intrapreso una propria strada nello spacchettare le funzioni delle vecchie province tra comuni, regione e enti intermedi.

A circa 6 anni di distanza è legittimo chiedersi se questo abbia ridotto la complessità del sistema, o se invece non si vada verso **20 sistemi diversi di autonomie locali.**

## Un percorso travagliato

Il processo di riforma delle province è stato **da subito tutt'altro che lineare.**

Il solo governo Monti è intervenuto sulla materia 2 volte in 2 anni. Dapprima, nel dicembre 2011, con il **decreto Salva Italia**. Qui, tra le molte disposizioni per contenere la spesa pubblica, venivano anticipati alcuni contenuti della futura **legge Delrio**, come l'**elezione indiretta** e lo **svuotamento delle funzioni.**

*“Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni (...) Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia (...).”*

- DI 201/2011, art. 23

Poi, anche a seguito di ricorsi delle regioni alla Corte costituzionale, pochi mesi dopo l'esecutivo tornò sui suoi passi. Con il **decreto spending review** vennero riattribuite alla provincia le competenze di area vasta, con un cambio completo di strategia (**Benetazzo, 2019**). I risparmi non sarebbero più arrivati dallo svuotamento, ma dall'accorpamento delle province. Creando nuovi enti intermedi di almeno 2.500 chilometri quadrati e 350mila abitanti.

**-37%** le province previste dal decreto spending review nelle regioni a statuto ordinario. Sarebbero passate da 86 a 54

Il nuovo approccio non bastò ad evitare il giudizio della corte costituzionale, arrivato nel 2013. Le riforme del governo Monti vennero giudicate incostituzionali con la **sentenza 220/2013**. I rilievi mossi dalla corte furono diversi, ma il principale era l'utilizzo della decretazione di urgenza (uno strumento per sua natura straordinario) per la riforma organica del sistema delle autonomie locali. Ovvero quanto di più stabile dovrebbe esserci in un ordinamento: la sua organizzazione interna, che ha bisogno di continuità per assicurare programmazione e servizi.

Di fronte a questa battuta d'arresto, e al cambio di legislatura, i successivi governi (Letta, e poi Renzi) hanno cambiato strategia. L'abolizione delle province è stata ancorata al percorso di riforma della costituzione. Lo stesso giorno, il 20 agosto 2013, il governo Letta depositò due disegni di legge. **Uno, costituzionale** per togliere la parola "province" dalla carta. L'altro (il **ddl Delrio**) per svuotare questi enti, una riforma dichiaratamente transitoria in attesa dell'abolizione definitiva.

## La difficoltà di riassegnare le competenze

Questa riforma, nata nel 2013 come transitoria, approvata con modifiche nel 2014, è la legge che – a distanza di 6 anni – regola gli enti intermedi in Italia.

Una delle sfide più importanti era quali funzioni lasciare agli enti intermedi. E quali invece riassegnare agli altri livelli di governo: i comuni, le regioni e le neoistituite città metropolitane.

La scelta della legge Delrio è stata **lasciare alle province poche funzioni fondamentali**: edilizia e rete scolastica, strade provinciali, alcune competenze sull'ambiente, controllo delle discriminazioni nel mondo del lavoro. Oltre alla possibilità di fornire assistenza tecnica ai comuni, ad esempio come stazione appaltante. **Alle città metropolitane sono state assegnate le stesse competenze, con maggiori poteri di programmazione** nell'ambito della mobilità, della pianificazione territoriale, della strutturazione dei servizi pubblici e nello sviluppo economico.

**Tutte le altre funzioni delle vecchie province dovevano essere riassegnate dalla regione ai vari enti locali.** Parliamo di materie come l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, la valorizzazione dei beni culturali, la protezione dell'ambiente, e la formazione professionale. Si è così aperto il **percorso di riassegnazione**, con forti differenze tra le regioni. **Solo le 15 ordinarie avevano dei termini perentori per riassegnare le funzioni (6 mesi).**

In **Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia** le previsioni della Delrio invece non si sono applicate direttamente. Queste regioni erano tenute ad adeguarsi ai principi (ma non alle disposizioni) della legge. In **Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige il tema non si è proprio posto.** Nella prima, la regione assorbe già il ruolo delle provincia; nella seconda, le province hanno un'autonomia (riconosciuta in costituzione) che le rende assimilabili a delle regioni.

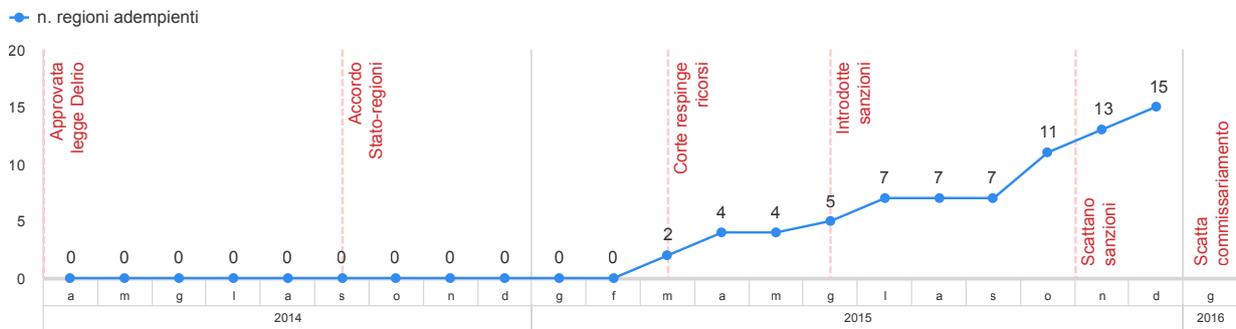
### **3** effetti diversi della riforma delle province sulle regioni italiane.

Tra le regioni ordinarie, **i tempi per riallocare le funzioni si sono rivelati molto più lunghi di quanto previsto inizialmente.** La legge Delrio aveva previsto due passaggi: entro 3 mesi dall'approvazione, stato e regioni (sentite le organizzazioni sindacali) avrebbero dovuto trovare un accordo per definire in modo puntuale quali funzioni andavano riassegnate. Entro 6 mesi, le 15 regioni sarebbero state tenute ad attuare questo accordo con proprie leggi.

Ma il percorso è stato molto **più accidentato del cronoprogramma previsto dalla legge.**

## Il lungo percorso per riassegnare le funzioni delle ex province

Solo l'introduzione di sanzioni a carico delle regioni inadempienti ha velocizzato il processo



FONTE: elaborazione openpolis su report Uvi e su analisi delle leggi regionali

L'**accordo stato-regioni** venne raggiunto l'11 settembre 2014, con due mesi di ritardo sulla scadenza. Nel frattempo, 4 regioni avevano presentato alla corte costituzionale un **ricorso su oltre un terzo dei commi della legge Delrio**. Il contenzioso si è risolto dopo quasi un anno (marzo 2015), quando la **consulta ne ha confermato la legittimità**. Nel mentre la stragrande maggioranza delle regioni non aveva ancora proceduto al riordino.

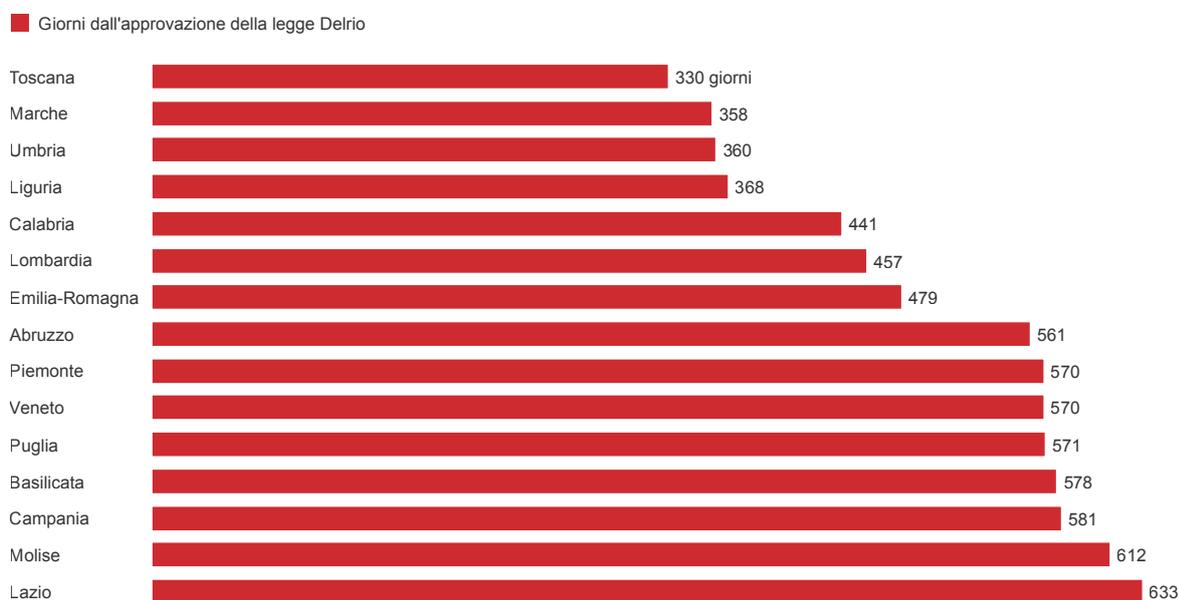
*“Fino a tale data appare comprensibile un atteggiamento di cautela da parte delle regioni, anche di quelle che non avevano promosso il ricorso..”*

- Ufficio valutazione impatto senato, **Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma (2017)**

Ma anche dopo la risoluzione del contenzioso, restavano poche le leggi regionali di riordino approvate. Segno della **difficoltà di riattribuire le competenze delle vecchie province**. La corte dei conti, nel corso di una **relazione al parlamento**, indicò una "diffusa ritrosia delle regioni a legiferare sul riassetto delle funzioni". Come sottolineato dalle **analisi Uvi-senato**, solo l'introduzione di sanzioni ha costretto alla velocizzazione del processo.

## Quasi 500 giorni in media per riordinare le competenze delle province

Tempi di attuazione della legge Delrio sul riordino delle funzioni nelle regioni



FONTE: elaborazione openpolis su report Uvi e su analisi delle leggi regionali

A giugno del 2015, un **decreto** stabilì che se il riordino non fosse avvenuto entro il 31 ottobre, **sarebbero state le regioni a farsi carico delle funzioni non fondamentali**. La successiva legge di stabilità ha previsto la nomina di un commissario *ad acta* per le regioni inadempienti al 31 gennaio 2016. **Dopo quasi due anni (20 mesi) tutte le regioni si sono adeguate.**

## La frammentazione delle competenze

Il 31 dicembre 2015, il Lazio ha approvato la propria legge di riordino. È stata l'ultima regione ordinaria a farlo, quindi sulla carta il percorso definito dalla legge Delrio poteva dirsi concluso. **Ma come sono state riallocate le competenze?**

Entrando nel dettaglio, emerge come **ogni regione abbia seguito strade diverse**. **In linea generale, quelle settentrionali hanno spesso cercato di mantenere lo status quo precedente alla riforma**, confermando agli enti di area vasta le stesse funzioni delle vecchie province (**Benetazzo, 2019**). **In molte regioni del centro-sud invece la tendenza prevalente è stata**

riaccentrare le funzioni delle province in capo alla regione. Altre hanno seguito vie più intermedie.

## Riallocare le funzioni spesso ha richiesto diverse leggi successive.

Ma è molto difficile ricostruire un quadro chiaro. In molti casi **le scelte operate nella prima legge di attuazione sono state modificate a distanza di pochi mesi**. Ne sono esempi Molise e Veneto, che nella prima attuazione hanno adottato un approccio conservativo, per poi riaccentrare sulla regione con leggi successive (**Uvi Senato**). Mentre la Puglia ha seguito il percorso opposto, centralizzando in prima attuazione, per poi decentralizzare con una legge del 2016.

## La maggioranza delle regioni ha accentrato su di sé le funzioni

Quale approccio hanno seguito le regioni nel riassegnare le competenze delle province

Regione	Modello di riordino	Note
Marche	Forte regionalizzazione	Lascia a province alcune funzioni su viabilità. In seguito attribuita anche vigilanza venatoria e ittica. Altri enti marginali nel riparto delle competenze.
Calabria	Forte regionalizzazione	Massimo accentramento rispetto a province, massimo decentramento verso CM.
Basilicata	Forte regionalizzazione	Lascia alle province funzioni in materia ambientale. Comuni marginali nel riparto delle competenze.
Toscana	Regionalizzazione moderata	Nella riassegnazione delle funzioni privilegia enti di area vasta. Forestazione a comuni e unioni, turismo a comuni capoluogo.
Lazio	Regionalizzazione moderata	A EAV restano funzioni sociali (assistenza alla disabilità), iniziative socio-culturali e formazione professionale.
Lombardia	Regionalizzazione moderata	Valorizza la CM di Milano e riconosce specificità montana alla Provincia di Sondrio, con funzioni connesse (agricoltura, foreste, caccia e pesca).
Umbria	Regionalizzazione moderata	Nella riassegnazione delle funzioni privilegia i comuni rispetto alle province.
Abruzzo	Regionalizzazione moderata	Nella riassegnazione delle funzioni privilegia i comuni rispetto alle province.
Liguria	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	Mantenimento in capo agli EAV di funzioni di rilievo (ambiente; trasporti e viabilità; rete scolastica; sostegno alunni con disabilità).
Molise	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	Molte funzioni non fondamentali assegnate alle province.
Piemonte	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	Ampie competenze alla CM di Torino e alle province (in particolare quella montana di Verbano-Cusio-Ossola). Nuova ripartizione sovra-provinciale.
Puglia	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	A province e CM spettano funzioni di media prossimità. A Comuni e associazioni spettano servizi e funzioni di prossimità.
Campania	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	Regione acquisisce diverse funzioni, mentre EAV ricevono tutte quelle non oggetto di riordino. Comuni non sono interessati dal trasferimento di funzioni.
Veneto	Distribuzione uniforme regione/ enti locali	Molte funzioni non fondamentali assegnate alle province.
Emilia Romagna	Governance multilivello	Alla regione la programmazione; alle ex province il coordinamento; ai comuni le funzioni di gestione.

**DA SAPERE:** La sigla CM indica la città metropolitana, quella EAV sta per “ente di area vasta”.

**FONTE:** elaborazione openpolis su report Uvi e su analisi delle leggi regionali

Tre regioni (Marche, Calabria e Basilicata) hanno scelto di **regionalizzare quasi tutte le competenze delle ex province**. In questo è interessante il caso calabrese, dove l'accentramento è stato massimo nei confronti delle ex province, mentre la città metropolitana di Reggio Calabria ha mantenuto molte delle vecchie competenze provinciali.

Altre 5 hanno operato una **regionalizzazione più moderata**. La regione ha preso molte delle competenze delle ex province, ma agli enti di area vasta e ai comuni sono state lasciate alcune funzioni importanti. Come la formazione professionale rimasta alle province nel Lazio. Oppure le competenze forestali in Toscana, attribuite ai comuni e alle unioni di comuni.

Sei regioni hanno optato per una **distribuzione uniforme tra i vari livelli territoriali**. Un approccio adottato da Liguria, Piemonte, Campania, Puglia, Veneto e Molise. Mentre una scelta del tutto diversa è quella dell'**Emilia Romagna**. Qui sulle diverse materie vige un sistema di **governance multilivello**. Alla regione spetta la programmazione, alle ex province il coordinamento di area vasta sulla base di quanto programmato in regione. Ai comuni, da soli o attraverso le unioni, le funzioni di gestione diretta di servizi.

## Prospettive incerte per il sistema

Il sistema che si è prodotto nell'ultimo decennio, tra riforme successive, tagli di risorse e difficoltà nel gestire il riordino, ha mostrato **tutti i suoi limiti**. Sono stati prima di tutto gli enti locali a chiedere di dare finalmente una **direzione chiara al sistema delle autonomie locali, attualmente nel limbo**.

*“L'assetto attuale delle province è il risultato di una riforma lasciata in sospeso, che ha scontato un eccesso di contenimento dell'agibilità politica ed istituzionale con una eliminazione di organi e forte riduzione di risorse e personale.”*

- Contributo Anci su riforma province (febbraio 2019)

Un tema che riguarda tutti, ma ancora di più i piccoli comuni. Per questi la necessità di gestire in forma associata alcune funzioni è vitale. Come lo è poter contare su un **ente di area vasta che si occupi di funzioni che non riuscirebbero a gestire singolarmente**. Chi si deve fare carico di questo tipo di attività?

## La strategia di puntare sulle associazioni tra comuni non è più praticabile da sola.

Negli ultimi decenni uno degli approcci è stato quello di **superare il ruolo di ente di area vasta delle province puntando su associazioni tra comuni**. In questa direzione, già negli anni '80, vennero introdotti i consorzi e comprensori intercomunali, per poi essere abbandonati alla fine del decennio. E ancora nel **2010**, quando è stato inserito l'obbligo per i piccoli comuni di associarsi in unioni e convenzioni.

**5.000** abitanti. È la soglia sotto la quale i comuni sono tenuti associarsi per gestire le loro funzioni fondamentali. Un obbligo introdotto nel 2010 e sempre prorogato. L'ultimo milleproroghe lo ha posticipato al 31 dicembre 2020.

Un obbligo legato alle sole funzioni dei comuni, ma che in seguito all'abolizione delle province avrebbe potuto costituire la base per riassegnare alcune delle competenze delle ex province.

*“La ridotta estensione delle competenze delle nuove province, infine, assolutamente opportuna sul piano della funzionalità e della chiarezza del ruolo del nuovo ente, libera anche risorse importanti e implica il trasferimento di competenze significative e di spessore in capo ai comuni.”*

- Relazione introduttiva al Ddl Delrio, 20 agosto 2013

Nel quadro delineato dalla Delrio, l'associazione obbligatoria per i piccoli comuni sarebbe stata funzionale a questo disegno. Ma questo obbligo, da dieci anni rimandato per la sua difficile attuazione, è stato anche dichiarato parzialmente **incostituzionale nel 2019**. Il punto cassato è che non consente ai piccoli comuni di sottrarsi, anche dove riescano a dimostrare che - per ragioni territoriali, sociali o demografiche - non avrebbero alcun vantaggio ad associarsi.

Resta quindi ancora da capire che direzione dare al sistema delle autonomie locali, tra abolizione tramontata per le province e incostituzionalità dell'obbligo assoluto di

associazione. Un dibattito, attualmente in corso in un **tavolo tecnico** della **conferenza stato-città**, che andrà attentamente monitorato.

In questo senso è interessante che proprio il 77% dei sindaci, dopo un decennio di riforme che dovevano semplificare il sistema, abbia sottoscritto un ordine del giorno che chiede di **riattribuire pienamente alle province il loro ruolo costituzionale**:

*“Sottolineata l'importanza che per noi Sindaci, nella nostra azione quotidiana al servizio delle città che amministrano, rivestono le province, istituzioni chiave per la coesione e il governo dei territori e attraverso cui sono garantiti servizi essenziali ai cittadini (...). Servizi che sono diritti inalienabili che non possono essere assicurati a livello comunale ma che necessitano di un ente intermedio per l'erogazione ottimale.”*

- Odg dei sindaci a sostegno delle province, giugno 2019

Segno che **sono prima di tutto i sindaci, il cui ruolo avrebbe dovuto essere valorizzato dall'abolizione delle province, a segnalare che l'esigenza di un ente intermedio tra comune e regione esiste.**

Se questo ente non saranno le province, enti che per la costituzione vigente continueranno ad esistere, saranno una pluralità di agenzie, consorzi, ambiti e altri enti. Con il **tramonto definitivo di qualsiasi possibilità di razionalizzazione e semplificazione del sistema.**