



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
CORSO DI LAUREA IN
GOVERNO E POLITICHE PUBBLICHE (L.M.-63)

TITOLO
LE PROVINCE ITALIANE:
L'EVOLUZIONE, IL LIMBO ATTUALE E LE NUOVE PROSPETTIVE

Relatore:

Chiar.mo Prof. Alessandro Venturi

Correlatore:

Chiar.mo Dott. Luca D'Affonchio

Tesi di laurea di
Federico Carpanoni

Matricola n. 556751

ANNO ACCADEMICO 2025/26

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO I: PROVINCIA, UN EXCURSUS STORICO FINO AL 2014.....	7
1. Le origini e le prime forme preunitarie.....	7
2. Le Province nell'Unità d'Italia e nello Stato Liberale.....	12
3. La compressione delle Province durante il Ventennio.....	16
4. Il "rilancio" nell'Assemblea Costituente.....	19
5. La regionalizzazione.....	22
6. Una nuova speranza: le riforme degli anni '90.....	27
7. Quale evoluzione? Una breve osservazione.....	35
CAPITOLO II: IL PASSO INDIETRO CON LA RIFORMA DELRIO.....	40
1. Contesto storico e normativo.....	40
2. Le Città Metropolitane.....	45
3. La nuova Provincia.....	48
4. Altre disposizioni.....	50
5. La tentata riforma costituzionale del 2016.....	52
CAPITOLO III: CRITICA DELLA LEGGE DELRIO.....	54
1. Le osservazioni del Prof. Di Mario.....	54
CAPITOLO IV: UN ESEMPIO EMPIRICO. IL CASO DELLA PROVINCIA DI BERGAMO.....	60
1. Introduzione e note di metodo.....	60
2. L'attuazione della L. 56/2014 in Lombardia.....	62
3. Il contesto della Provincia di Bergamo.....	64
4. Confronto finanziario.....	67
5. Confronto sulle risorse umane.....	75
6. Confronto tra tesi di Di Mario e osservazione empirica.....	80
CAPITOLO V: RICETTE E NUOVE PROSPETTIVE PER LE PROVINCE.....	82
1. Soluzioni proposte per uscire dal limbo.....	82
2. Le proposte di legge depositate nella XIX Legislatura.....	84
3. Comparazione tra i disegni di legge.....	92
4. Reintroduzione delle Province in Friuli Venezia Giulia: un primo passo verso il ritorno?.....	95

CONCLUSIONE.....	96
RINGRAZIAMENTI.....	98
BIBLIOGRAFIA.....	102
SITOGRAFIA.....	103

INTRODUZIONE

La scelta di questo tema per la mia tesi è stata alquanto rapida. Da quando mi sono appassionato alla politica *sul campo* negli ultimi 4 anni, mi sono sempre chiesto perché se si andasse a votare per il Comune, la Regione, il Parlamento e fin anche per il Parlamento Europeo, non si facesse altrettanto per la Provincia.

Banalmente, volessimo far notare come le Province c'entrino molto nella nostra quotidianità, potremmo considerare che quando dobbiamo indicare dove si trova il nostro Comune di appartenenza, indichiamo tra parentesi la Provincia in cui si trova, non la Regione. Oppure quando ci mettiamo al volante, molto spesso ci troviamo a viaggiare su Strade Provinciali, quindi dove questo ente ha compiti di gestione e un controllo diretto.

Il modello delle Province Italiane, dopo lunghe peripezie che approfondiremo, si è ritrovato negli Anni Duemiladieci sull'altare della *spending review*, diventando agli occhi di molti il capro espiatorio dell'inefficienza e del costo della politica italiana e portando a far credere che la sua abolizione fosse la panacea di (quasi) tutti i mali, se non addirittura il *colpo alla casta*.

Con questa tesi mi pongo l'obiettivo di dimostrare come in realtà i fini per cui era stata pensata questa riforma (con l'epilogo mai raggiunto dell'abolizione al referendum del 4 dicembre 2016) cozzassero clamorosamente con il risultato sotto gli occhi di tutti, sia a livello finanziario, sia a livello di funzioni, sia livello di volontà popolare, ma banalmente anche a livello di *diminuzione delle poltrone*.

Al contempo, ci terrei però a osservare come nella XIX Legislatura, i cui eletti hanno avuto senza dubbio il merito di riaprire, come vedremo, il dibattito sul superamento delle disposizioni precedenti, non si stiano registrando progressi in

questo senso, tanto meno si stia proponendo una definitiva veduta d'insieme per ritornare alla completezza dell'ente.

In particolare, nel capitolo I parleremo dell'evoluzione storica dell'ente, fin dalle prime forme preunitarie, poi con l'assetto in età liberale e in età fascista, fino alla fase di regionalizzazione e di conferimento dell'autonomia agli enti locali.

Nel capitolo II ci concentreremo sulla stagione delle riforme, succeduta alla crisi del 2008 ed effetto delle prescrizioni della *spending review*, in particolare sul contenuto della Legge Delrio e sul fallito iter che avrebbe dovuto portare all'abolizione delle Province.

Nel capitolo III citeremo la tesi del Prof. Daniele Di Mario, che ha individuato numerose e variegate falle all'interno della Legge 56/2014, dal lato finanziario, delle funzioni, delle risorse umane, della rappresentatività e dei suoi costi.

Nel capitolo IV ci sarà spazio per un profondo confronto empirico, prendendo come modello la Provincia di Bergamo, una delle più popolate, ricche di Comuni e longeve della storia d'Italia tra quelle ordinarie. Si cercherà di mettere a confronto le tesi di Di Mario con l'attuazione della L. 56/2014 da parte di Regione Lombardia in tema di assegnazione delle funzioni alle Province, con le capacità finanziarie e di personale, dimostrando un iniziale aumento spropositato di costi per la fase transitoria e un successivo abbandono delle Province a loro stesse, in particolare tenendo conto dell'assenza di variazioni significative in tema di funzioni rispetto a prima del 2014.

Per ultimo, nel capitolo V, si andrà ad analizzare la ricetta del Dott. Carloni, con le sue proposte per una nuova Provincia che vanno oltre l'elezione diretta e la ricostituzione della Giunta Provinciale, ma che suggeriscono anche una ridefinizione delle funzioni, una maggiore attenzione della Provincia al ruolo di supporto e potenziamento dei servizi locali e comunali e prevedendo un assetto modulare, adattabile a tutti i contesti che compongono l'Italia. Si cercherà poi di

mettere a confronto quanto suggerito da Carloni con quanto effettivamente proposto dai sei partiti politici maggiori, cercando di osservare i diversi interessi che divergono tra studiosi ed eletti e anche tra le stesse compagini.

CAPITOLO 1: PROVINCIA, UN EXCURSUS STORICO FINO AL 2014

1.1 Le origini e le prime forme preunitarie

Il termine *provincia* risale all'età romana e nel corso del tempo è andato ad individuare le aree sottoposte ad uno specifico avamposto militare. Pur avendo ognuna un proprio ordinamento specifico, esse avevano l'obiettivo di affiancarsi alle strutture preesistenti, per sostituirle progressivamente, e per avvicinare le popolazioni locali alla cittadinanza romana. Durante l'impero vi fu la divisione tra le province di Cesare (al confine, in stato di tensione, sotto controllo diretto imperiale) e del Popolo (già riappacificate, sotto il controllo del Senato)¹.

Dopo il crollo di Roma, la struttura della provincia, priva di una forte base amministrativa statale, venne meno. Le forme amministrative dopo l'Anno Mille, che privilegiavano i Comuni, andarono a separare definitivamente la città dal cosiddetto contado, creando quindi forme differenti e in contrasto tra loro. Questo schema sarà dominante fino alla metà del XVIII secolo.

Bisognerà infatti aspettare la seconda metà del Settecento per avere un superamento di questa dicotomia, in particolare lo si potrà osservare nella Lombardia asburgica. Il primo tentativo di riunificazione avvenne con la riforma del Censo (o del catasto) di Teresa d'Austria del 1755, il cui obiettivo era una ricognizione delle strutture e del patrimonio dell'Impero. Per farlo cercò di proporre modelli comuni e coerenti in tutti i suoi domini, senza però eliminare del tutto gli specifici particolarismi locali. Le otto province preriforma recepirono questa disposizione, creando una struttura centrale di vigilanza costituita dai seguenti organi: il Consiglio dei Decurioni (patrizi urbani per diritto) e Consiglio Minore, soprattutto nobili. Tuttavia, oltre a non modificare sostanzialmente le delimitazioni territoriali, vennero lasciate alcune particolarità, come la divisione

¹ G. Solmi, *La provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, Cedam, Padova, 1961, pp. 8-9

del contado in Distretti e l'apertura del Consiglio Generale anche agli estimati (borghesi) a Cremona o la Congregazione del Patrimonio a Milano, che aveva il compito di approvare i consuntivi dell'anno precedente entro gennaio. Venne tuttavia eliminata la Congregazione di Stato, luogo di coordinamento generale delle politiche sui vari territori.

Giuseppe II, successore di Maria Teresa, si focalizzò nuovamente sull'organizzazione locale, ritenendo fondamentale l'equiparazione tra nobili e borghesi e il concetto del dovere-diritto della politica, più che un privilegio ereditario. Con l'Editto del 1784, a capo delle otto province lombarde (Milano, Como, Pavia, Lodi, Cremona, Mantova, Bozzolo e Gallarate) vennero istituite le Intendenze Provinciali, mentre la provincia venne divisa in Distretti, ognuno dei quali affidati ad un Cancelliere, che aveva il compito di rappresentare i podestà locali, ma anche di esercitare controllo per conto degli organi statali, come il Tribunale del Censo e il Magistrato Camerale, preposto all'ordinamento finanziario e abolito nel 1791.

Nel 1787 le province divennero sei (gli intendimenti di Bozzolo e Gallarate rimasero, ma vennero trasferiti a Casalmaggiore e a Varese). Nel tentativo di uniformazione amministrativa, vennero istituite le Congregazioni cittadine nelle province, le quali avevano deleghe in materia di infrastrutture viarie e militari, sanità e prezzi, sotto la supervisione delle Intendenze. Le congregazioni comprendevano un numero variabile di membri ma con doppia rappresentazione di patrizi ed estimati. Tuttavia, durante il regno di Leopoldo II, i patrizi decurionali protestarono contro questo conformismo amministrativo e costrinsero gli austriaci a reintrodurre la Congregazione di Stato, ad attenuare le competenze delle Congregazioni provinciali e furono abolite le Intendenze, ma la suddivisione in 6 province non venne mutata.

Dopo l'invasione napoleonica, la neonata Repubblica Cisalpina nel 1797 attuò lo schema amministrativo francese dei Dipartimenti², abolendo le province austriache: enti autarchici (con funzioni proprie) ma dipendenti appieno dall'amministrazione statale, da cui le future Province italiane si ispirarono. Essi, disegnati con criteri di efficienza e di distanza centro-periferia³, erano retti da un Prefetto, nominato dal Primo Console, che poteva contare su dei Sottoprefetti a capo dei Distretti, congregazione delle varie Comunità.

Questo portò a proteste, per via della definitiva eliminazione dei particolarismi locali e delle consuetudini nobiliari, a favore di una conformità e una comodità amministrativa. Una prima riorganizzazione avvenne nel 1802, quando venne istituita la Prefettura, composta dal Prefetto e da 2 Luogotenenti, un Consiglio di Prefettura che coadiuvava la Prefettura e infine Consiglio dipartimentale, composto anche da rappresentanti delle Comunità, selezionati da funzionari statali, mentre il territorio provinciale venne diviso in Distretti sottoposti ai Vice-Prefetti. Pochi mesi dopo avvenne la definitiva assimilazione al sistema della Francia continentale, creando un organo consultivo (Consiglio di Prefettura, con Luogotenenti e un Segretario) e il Consiglio dipartimentale, con una rappresentazione proporzionale in base al numero di abitanti della Comunità.

L'ultima riforma avvenne nel 1805, rispecchiando la transizione assolutistica dell'ormai Impero Francese: il Prefetto divenne un diretto mandatario imperiale, affiancato esclusivamente da organi di sorveglianza e di segnalazione di fenomeni sociali, quali il Consiglio di Prefettura e di Dipartimento. Vennero re-istituiti i Vice-Prefetti (dopo che furono eliminati frettolosamente nel 1802) e il Consiglio Distrettuale, però totalmente sottoposti al Prefetto con compiti di segnalazione.

² L. Vandelli, *Le Autonomie Territoriali*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 57

³ L. Vandelli, *op. cit.*, p. 212

All'interno del Regno di Sardegna non vi era un vero e proprio sistema generale di intermediazione amministrativa Stato-Comune: esistevano le delimitazioni delle Province e delle Divisioni, prive però di competenze, poste in capo invece agli Intendenti Generali⁴. Nel 1818 queste delimitazioni erano circa quaranta, suddivise in Intendenze Generali, Particolari e Vice-intendenze, di prima e seconda classe, e dal 1842 tutti i bilanci delle Province vennero trasferiti in capo alle Intendenze Generali e ai loro Consigli.

A seguito dello Statuto Albertino, venne redatto un nuovo ordinamento: le Province persero il loro ruolo giuridico, ma rimasero entità attive all'interno delle Divisioni, che vennero organizzate come i Dipartimenti napoleonici: vi era un organo deliberativo, il Consiglio Divisionale, e un ruolo esecutivo, ossia l'Intendente, nominato dallo Stato centrale e con diversi poteri sul Consiglio⁵.

Il Congresso di Vienna consegnò all'Austria il nuovo stato del Regno Lombardo-Veneto, composto dai due Governi di Milano e Venezia, dalle Province (di primo, secondo e terzo rango), i Distretti e i Comuni (di primo, secondo e terzo rango). Il prefettismo dei Dipartimenti napoleonici venne sostituito ancora dalle province, con una Regia Delegazione esecutiva e la deliberativa Congregazione Provinciale, formata da membri eletti per censo e in carica per sei anni, che aveva il compito di sorveglianza circa i bilanci delle amministrazioni, la ripartizione delle tasse e delle spese militari e la viabilità. I Comuni tuttavia, pur venendo istituita la forma del Convocato, non cambiarono tendenza rispetto al periodo francese, andando a continuare l'opera napoleonica dell'autoritarismo e degli accorpamenti tra comuni⁶, specie in Lombardia.

Le rivolte del 1848 portarono ad un deciso accentramento: a partire dai Governi, gli austriaci introdussero la figura del Luogotenente, che scavalcava ampiamente

⁴ M. Nigro, *Il Governo Locale*, Bulzoni, Roma, 1980, p. 29

⁵ L. Mazzarolli, *L'evoluzione storica degli organi istituzionali della Provincia, con particolare riguardo al Presidente della Giunta Provinciale*, in A. Amorth (a cura di), *Le Province*, Neri Pozza, Venezia, 1968

⁶ M. Nigro, *op. cit.*, p. 28

i poteri delle nuove Congregazioni Statali, e che affidava gran parte dei suoi poteri direttamente all'Impero. Le Province tuttavia mantennero parte dei loro poteri in ambito di bisogni sociali e coscrizione e fu una mossa dovuta da parte dell'Impero per evitare ulteriori proteste. Sebbene i membri della Congregazione, fossero abbienti e decurionali, manifestarono una certa insofferenza rispetto agli austriaci ed alle reti clientelari dell'Impero; di conseguenza il Delegato andò a controllare le Delegazioni con fare prefettizio. La figura precedentemente a capo del Distretto, il Cancelliere, venne rinominato Commissario e il suo ruolo passò da quello di un assistente tecnico e direttore degli affari distrettuali a quello di un segretario, che seguiva appieno i Comuni di secondo e terzo rango, affiancandoli nei bilanci previsionali e consuntivi, in un'ottica di ulteriore controllo centrale, per via anche dell'inesperienza degli amministratori rurali.

Le province hanno quindi dovuto confrontarsi con 4 situazioni: la prima è la presenza di uno Stato, ossia che occorre un'organizzazione statutaria estesa per giustificare la creazione di realtà locali; la seconda è l'utilità della provincia nel rafforzare lo Stato, talvolta unica variabile nell'accreditamento di un certo livello di autonomia; la terza è la solidarietà sovracomunale, sviluppatasi soprattutto nel medioevo per fronteggiare con problemi comuni e presentarsi più compatti di fronte ad uno Stato sempre più persistente e centrale; infine vi è il conflitto con lo Stato, avvenuto in alcune epoche in cui le autonomie locali erano percepite come una minaccia per il centro, e vennero risparmiate solo quando in mano al potere centrale.

1.2 Le Province durante l'Unità d'Italia e nello Stato Liberale

L'espansione del Regno di Sardegna e la successiva Unità crearono inevitabilmente un terreno di scontro con i differenti modelli amministrativi: a questo scopo venne approvata la Legge Rattazzi del 1859. Le Divisioni

cambiarono nome in Province, che divennero sia corpo morale che subordinamento statale, al cui capo vi stava il Prefetto, con un Consiglio Provinciale deliberativo e completamente elettivo ed una Deputazione esecutiva, che controllava anche gli atti dei Comuni.

Tuttavia, il doppio ruolo esecutivo e di controllo cozzava (in particolare per il doppio rapporto con i Comuni degli eletti), tanto che fu proprio quest'ultimo a prevalere e a trasformare la Provincia in un ente soggetto al controllo centrale⁷. I Ministri dell'Interno che succedettero a Rattazzi, ossia Farini e Minghetti, cercarono di riarticolare gli enti intermedi tra Comune e Provincia e di ampliare le competenze.

Nel 1865 venne approvata la nuova Legge Comunale e Provinciale, che ampliava le competenze, ma poneva maggiormente sotto il controllo dello Stato l'ente. Sia la Deputazione Provinciale che il Consiglio di Prefettura ebbero poteri esecutivi, con il primo controllore dei bilanci dei Comuni, ma entrambi sottostanti al potere dei Prefetti.

Tra il 1865 e il 1889 vennero discusse diverse situazioni, ma senza successo. La prima fu il riordino delle Province, che però non avvenne poiché esse vennero disegnate seguendo schemi di potere locali o di opportunità, mentre la seconda fu il Progetto Chiaves, che intendeva eliminare gli organi intermedi quali Circoscrizioni e Mandatari, che invece erano previsti sia nella Legge Rattazzi sia nella Legge del 1865.

Sarà però la riforma del 1889 a cambiare notevolmente la situazione. Essa portò innanzitutto l'istituzione di un nuovo organo, la Giunta Provinciale Amministrativa che tolse alla Deputazione Provinciale il potere di sorveglianza sui Comuni, e l'istituzione del Presidente del Consiglio Provinciale e di un suo

⁷ M. Nigro, *op. cit.*, pp. 33-34

ufficio⁸. Negli anni successivi non sopraggiunsero proposte di riforma, per via anche della difficoltà da parte dello Stato di gestire diversi fenomeni sociali, che richiese tempo ed risorse.

Il quadro di fine Ottocento secondo Spalla mise in evidenza quattro problematiche lampanti: la frammentarietà delle funzioni e la discrezionalità delle singole Province sulle voci di spesa, l'ambiguità istituzionale dovuta alla sottomissione alla Prefettura, la percezione che fosse più un agglomerato di Comuni che un ente vero e proprio e le delimitazioni territoriali, talvolta dettate dalle esigenze centrali. In questo contesto si sviluppa il ruolo del Capoluogo, molto spesso scelto per via di una vivace vita sociale ed economica, oltre alla presenza di uffici quali la Camera di Commercio e Agricoltura. In tutto questo però la Provincia non venne mai percepita come un ente esistente, anche perché parte delle attività di sua competenza vennero svolte anche da enti privati quali le Opere Pie, legate al mondo cattolico, ancora attivo nella società italiana di allora, sebbene sabotasse appieno l'impegno politico e amministrativo per via della Presa di Roma del 1871.

L'inizio del Novecento fu un'epoca di fervore sociale ed intellettuale e questo favorì le spinte riformiste di cattolici e socialisti, all'epoca all'opposizione del liberale Giolitti. Entrambi si insediarono in numerose amministrazioni comunali e provinciali nel Settentrione e avviarono politiche distributive, di democratizzazione e di municipalizzazione dei servizi pubblici⁹. Questa spinta autonomista si vide anche nel 1908, quando venne istituita l'U.P.I. (Unione delle Province Italiane). Diversi moderati ostili al governo in carica videro la Provincia come un ente incapace di soddisfare i bisogni della popolazione, rispetto a Comuni e Regioni, proponendone anche l'abolizione. Giolitti d'altro canto

⁸. V. G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Gruppo Editoriale Internazionale, Roma, 1995, pp. 65-66

⁹. P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, 1^a ed., La Nuova Italia Scientifica, Firenze, 1997, p. 91

ripudiò l'idea della Regione, troppo simile agli stati preunitari e ritenne la Provincia fondamentale per soddisfare alcune tradizioni e consuetudini locali, andando anche a bloccare la Legge Sonnino, che rendeva più difficile per il Ministero degli Interni l'avvio di procedure di dissoluzione dei Consigli Comunali e Provinciali.

Alcune modifiche vennero comunque approvate: la prima fu quella del tema della salute psichiatrica e se nella legge del 1865 venne affidato alle Province il mantenimento e la sorveglianza sui casi psichiatrici, la nuova legge del 1904 prevedeva anche l'assistenza sanitaria, estendendola anche a quelli *non pericolosi*, ma escludendola per quelli abbienti e per quelli non residenti. Nello specifico i pazienti stabili potevano essere allocati in ambienti omo-famigliari o etero-famigliari a carico della Provincia, mentre in caso di disturbo pericoloso, venivano allocati nei manicomi e molto spesso si provvedeva anche a coprire le spese di reinserimento in caso di uscita dal manicomio.

In altre materie come l'abbandono infantile non vi fu una legislazione chiara, dato che ogni Provincia valutava i limiti d'intervento a seconda del caso, garantendo contributi esclusivamente per figli di unioni illegittime, abbandonati o esposti, anche se qualche Provincia accettò di aiutare donne che riconoscevano figli non riconosciuti da nessuno. Se inizialmente vennero istituiti i brefotrofi (una forma di orfanotrofio), col tempo si diffuse il baliatico esterno, una pratica che portò anche alla diminuzione della mortalità infantile oltre allo spopolamento degli orfanotrofi e degli espositori.

Allo stesso tempo nella sanità pubblica, in Provincia le competenze erano attribuite al Prefetto e ai tecnici dell'Ufficio Sanitario Provinciale, che si appoggiavano agli ufficiali sanitari (medici e veterinari) e al Consiglio Provinciale di Sanità, ma gran parte dell'attività era svolta dai Comuni, che potevano contare sul Laboratorio di Vigilanza e su dipendenti stessi che eseguivano i servizi. Tra i compiti specifici nella sanità c'erano la costruzione di

essiccatoi e depositi per i cereali, il ricovero per i malati di pellagra, la conservazione dei vaccini contro il vaiolo e i regolamenti in caso di epizootie. Nella viabilità invece non cambiò molto, visto che gran parte delle competenze erano già in mano alla Provincia; vennero solamente rimarcate quali fossero le strade di importanza provinciale, ossia quelle che collegavano il Capoluogo ad altri capoluoghi, alle città a capo dei Circondari, ai porti marittimi e ai nuclei industriali e produttivi.

Non avvenne però una provincializzazione dei servizi, con agenzie pubbliche provinciali, poiché molto spesso alcuni Comuni preferivano l'azione in Consorzi sovracomunali, ma non provinciali. Le due forme più diffuse furono quindi l'esercizio in economia (in autonomia da parte dei dipendenti della Provincia, su temi quali segreteria, gestioni di manicomi e brefotrofi, ma anche su strade, acque, bonifiche ed edifici in caso di pericoli e incolumità immediate) e l'appalto per i beni necessari agli uffici e alle opere. Erano rarissime le società partecipate e la gestione di privati.

1.3 La compressione delle Province durante il Ventennio

Nella dottrina del fascismo e nell'idea dei suoi gerarchi, le autonomie locali erano uno degli ostacoli più consistenti, poiché, specie al sud, erano composte da esponenti liberali, popolari e socialisti, che si opponevano alla penetrazione del regime sui territori¹⁰. In risposta il fascismo utilizzò gli strumenti di repressione già presenti in epoca liberale, quale lo scioglimento dei Consigli, le revoche di Sindaci e Presidenti e l'invio di Commissari Prefettizi, andando a colpire soprattutto le Province.

La Riforma del 1923 prevede l'aumento delle funzioni dei Prefetti e dei Sottoprefetti, mentre le funzioni istituzionali del Consiglio Provinciale vennero

¹⁰. R. Villari, *Storia Contemporanea*, Laterza, Bari, pp. 487-508

trasferite alle Deputazioni e ai Presidenti, rafforzando la parte tecnica ed esecutiva rispetto a quella rappresentativa. Nel 1925 la nuova legge sui Comuni andò ad incastrarsi con la svolta autoritaria, istituendo le figure del Podestà e della Consulta Municipale, per rientrare così in un modello al pieno servizio del regime. Nel 1928 Presidente, Deputazione e Consiglio Provinciale vennero soppressi, sostituiti dal Preside e dal Rettorato, di totale nomina governativa e nella totalità composto da gerarchi e iscritti al P.N.F.

Il regime però agì secondo propaganda ed eliminò le sovraimposte sui fabbricati e l'imposta su famiglia e valore locativo, all'epoca riscosse dalla Provincia, con il risultato di minare anche l'autonomia finanziarie e di prelievo delle stesse. Con il Testo Unico del 1931 venne abolita formalmente l'autonomia finanziaria della Provincia, i cui fondi sarebbero stati decisi dalla burocrazia centrale, rendendo l'ente, pur esistente, totalmente dipendente dal regime, che anzi nel 1938 vietò alle Province di pianificare opere pubbliche straordinarie nei 5 anni successivi, quasi certamente nell'ottica di risparmio in vista di imminenti conflitti bellici.

Dal lato del controllo, sia il Prefetto sia la G.P.A. (la cui composizione andò ad aumentare nel lato degli iscritti al P.N.F.) ebbero nuove e ulteriori facoltà di controllo. La peculiarità di questo sistema era però che sia i controllori che i controllati erano iscritti al Partito Fascista e questo generò un vortice di corruzione che contraddiceva gli annunci propagandistici del regime, riproponendo teoricamente le stesse criticità ravvisate prima della riforma del 1889.

In generale, durante il fascismo vennero aboliti gli organi elettivi (Consiglio, Deputazione e Presidente), con i Presidi, che si accentrarono molti poteri, cedendo molte facoltà allo Stato, ma tuttavia vennero costituiti altri organi come i Consorzi, direttamente controllati dal regime, oltre al Consiglio economico, fusione tra la Camera di Commercio e quella Agricola, e alla Consulta provinciale, che gestiva alcune materie limitate. In sintesi, si può dire che queste

istituzioni e i suoi membri mantennero il ruolo di ufficiali di governo ma persero totalmente quello di rappresentanza locale. Un aspetto in controtendenza fu l'aumento del numero delle Province. Questa ambiguità era spiegata dal fatto che il regime necessitava di filtri ben localizzati e allo stesso tempo vedeva la Provincia come un organo meno peggiore rispetto alla Regione o alle reti sovracomunali, poiché non potevano ne minare l'unità nazionale ne creare problemi a livello locale.

Questo anche perché le materie gestite dalla Provincia, come abbiamo già visto, riguardavano soprattutto spese obbligatorie, in particolare servizi di bassa lega e supporto all'attività dello Stato. Le cosiddette spese facoltative erano prelevabili solo in caso di esaurimento di quelle obbligatorie o in situazioni d'emergenza. Molte funzioni, tuttavia, oltre ad essere assorbite da figure esecutive quali il Preside, vennero comunque assegnate a Consorzi infra- e interprovinciali, quali ferrovie, telecomunicazioni, costruzione di impianti idrici e linee di corriera. Con il Testo Unico del 1934 alla Provincia vennero attribuite le deleghe di cura di esposti e menomati, accollandosi invece contributi per spazi e materiali didattici, anche a livello universitario, ma anche per la manutenzione delle strade e dell'idraulica, perdendo anche il controllo dell'agricoltura.

Anche in campi di predominante azione provinciale si intravide il maggiore potere decisionale di varie agenzie governative, quali l'O.N.M.I. (Opera Nazionale Maternità e Infanzia, che sottrasse delle linee guida chiare ad una competenza prettamente provinciale), i consorzi provinciali e interprovinciali contro la malaria e la tubercolosi (i laboratori igienici ebbero una dimensione provinciale e non più comunale, ma la Provincia non ebbe sorveglianza su questi organi), l'A.A.S.S. (Azienda Autonoma Statale della Strada, campo in cui la Provincia era obbligata a spendere maggiormente, per via dell'ampiezza del demanio che comprendeva anche musei, biblioteche, case cantoniere, ma anche illuminazione e semafori).

1.4 Il rilancio nell'Assemblea Costituente

Con la caduta del fascismo, continuò il dibattito sulle Province¹¹. Il punto su cui tutti i membri del Comitato di Liberazione Nazionale fecero convergenza fu la soppressione della figura del Prefetto inteso come capo della Provincia, ritenuto un retaggio del regime. Sorsero invece diverse voci in seno all'Assemblea Costituente, tra chi voleva l'aumento delle funzioni, chi la diminuzione, chi la riduzione a circoscrizione amministrativa e chi la totale eliminazione a favore di Regioni e Comuni. Tuttavia esse uscirono indenni, sia per la maggiore attenzione circa le Regioni, sia per il bilanciamento istituzionale, anche perché lo stesso Presidente dell'Assemblea allontanò i Prefetti politici (retaggio del fascismo) e cercò di evitare l'insorgere di tensioni nella politica locale.

L'articolazione delle amministrazioni locali venne decisa nell'articolo 114 della Costituzione, il cui titolo V (abrogato poi con la Legge Costituzionale del 2001) ripartiva la Repubblica in Regioni, Province e Comuni, pari e con poteri di rappresentanza di interessi, con caratteri di autonomia già citati nell'articolo 5. Prima della modifica del 2001, il Titolo V, più interessato alle Regioni che alle Province, decretava la presenza di deleghe attribuite alle Province dalle Regioni sottolineando però la loro dipendenza dalle Regioni. Nell'articolo 129 erano già definite come elementi di decentramento statale e regionale. Nell'articolo 130 si decretava invece il controllo delle Prefetture e delle G.P.A. sugli enti locali, con controlli di legittimità e non di merito rispetto all'epoca fascista, eliminando l'opzione di annullamento dell'atto, ma persistendo in un certo stadio di controllo.

L'idea della Provincia era comunque ancorata al Testo Unico del 1934, che le relegava finanziariamente alle proprie competenze esattoriali e sottoposte ai

¹¹. A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Il Campano, Pisa, 2003, p. 43

controlli di Prefettura e G.P.A. La Sicilia, che venne indicata come regione a statuto speciale fin da subito, approvò il suo nel 1946, in pieno dibattito sugli enti locali: venne infatti istituito il Libero Consorzio dei Comuni. Si trattava di un ente con elezione di secondo livello, non territoriale (senza un territorio o una popolazione di riferimento), composto esclusivamente da un'associazione di Comuni dove vi era libera adesione e libera uscita, con la possibilità per i Comuni di restarvi fuori. Il Libero Consorzio aveva un Consiglio, una Giunta e un Presidente eletti dai consiglieri. Essi erano controllati dal Comitato Provinciale di Controllo, composto da consiglieri e nomine da parte degli Assessori al Bilancio e agli Enti e non al Prefetto e alla G.P.A. La funzione di autonomia finanziaria era però minacciata dalla non-territorialità, che avrebbe vietato l'esazione delle imposte. Una legge regionale del 1961 re-istituì però le Province non troppo diverse da quelle ordinarie, ma pur sempre con elezione di secondo livello. La Sardegna invece attuò uno Statuto simile a quello ordinario, sostituendo però il Prefetto e la G.P.A. con un Comitato Regionale, composto dall'Assessore agli Enti, un magistrato, da esperti e da supplenti, con sezioni nelle 3 Province (Cagliari, Sassari e Nuoro), con la possibilità di fare valutazioni di legittimità e di merito circa le deliberazioni speciali degli enti. La Valle d'Aosta non attuò la divisione in Province e non ebbe il Prefetto, tanto che le sue deleghe vennero spartite tra il Presidente della Giunta (ordine pubblico) e quello del Consiglio Regionale (controllo degli atti). Il caso del Trentino è invece unico, poiché le due Province Autonome sovrastarono la Regione, ribaltando i principi dell'articolo 114 della Costituzione. Già i primi provvedimenti a favore del bilinguismo nell'amministrazione pubblica e l'assunzione da parte del Presidente di materie prefettizie e della Polizia di Stato segnarono il grande potere della Provincia. Sebbene il Commissario del Governo e la Corte dei Conti potessero sollevare rilievi di competenza, le Province ebbero mani quasi libere in materia di uffici, istruzione professionale, cultura, ambiente e commercio e ebbero spazio

minore di manovra in istruzione non professionale e sicurezza. Le modifiche statutarie del 1971 portarono la possibilità della Provincia di impugnare gli atti della Repubblica alla Corte Costituzionale. In Friuli Venezia Giulia, il cui statuto fu approvato solo nel 1963, c'era la possibilità di creare i Circondari sulla base della Costituzione, e l'esempio fu il Circondario di Pordenone, all'interno della Provincia di Udine, dove vennero decentrati gli uffici statali e dove si creò un Consorzio Generale di Comuni, che ricevette deleghe regionali. La situazione si uniformò nel 1968, con l'istituzione della Provincia di Pordenone.

Col passare del tempo si osservò l'aumento del modello funzionale (decentramento dello stato collaborativo e bidirezionale verso i cittadini) rispetto a quello regolatore (di controllo e unidirezionale)¹². Esistevano ancora perplessità circa la libertà delle Province, per via della nascita di numerosi enti parastatali, nemmeno regolati su base territoriale, quali Ispettorati, Intendenze, Distretti scolastici e militari, e il mantenimento dei compiti del Testo Unico del 1934. D'altro canto si andò a dividere la Provincia, organo politico ed elettivo, dalla Prefettura, organo amministrativo distaccato dalla politica e distaccamento territoriale del Ministero dell'Interno. La Provincia si articolò in Consiglio (composta da 24 a 45 membri), Giunta (composta da 4 a 8 membri) e un Presidente. La presenza del Segretario Provinciale nominato dal Ministero degli Interni, la gerarchizzazione degli uffici, le scarse possibilità di mobilità verticale e orizzontale e lo scarso interesse all'aggiornamento burocratico frenarono comunque l'autonomia totale delle Province. Un ultimo esempio era la presenza di 3 organi con funzioni di controllo sugli atti: il Prefetto, la G.P.A. e la Commissione Provinciale per l'Assistenza e la Beneficenza Pubblica (C.P.A.B.P.) che effettuavano valutazioni anche di merito sugli atti e lo stesso Prefetto aveva il potere di nominare un commissario in caso di mancata maggioranza consigliare nelle varie amministrazioni locali.

¹². M. Balducci, *Governo locale e analisi comparata*, Franco Angeli, Milano, 1985

1.5 La regionalizzazione

L'istituzione definitiva delle Regioni a statuto ordinario, già citate nella Costituzione, avvenne nel 1970, con un ritardo più che ventennale rispetto a quanto fissato dopo la Seconda Guerra Mondiale. La nascita di questa nuova istituzione diede il via ad una fase di riforma, dovuta a nuove dinamiche locali e nazionali, quali boom economico, migrazioni, ma anche diseguaglianze, che portò anche ad un certo fermento tra le varie forze politiche del paese. La figura della Regione dovette quindi andare a integrarsi con le altre forme preesistenti, tra cui lo Stato, che però mantenne poteri di coordinamento centrale e primato rispetto alle altre amministrazioni territoriali, come decretato dal D.P.R. 1/1972, influenzando gli stessi statuti regionali¹³.

Fino ai primi Anni Settanta le attribuzioni delle Province erano nei fatti quasi totalmente sovrapponibili a quelle del 1934, con spese obbligatorie (e non autonomia di movimento) su oneri patrimoniali, spese generali, sanità e igiene, opere pubbliche non straordinarie, educazione, agricoltura, assistenza e beneficenza, attribuzioni varie, con spese facoltative non normate. Le attribuzioni più consistenti erano l'assistenza psichiatrica e infantile (aumentata dopo l'eliminazione dell'O.N.M.I., ma ridotta col D.P.R. 676 del 1977, che assegnò ai Comuni i servizi sociali), l'igiene pubblica (persa poi per l'istituzione del S.S.N. e delle Unità Sanitarie Locali con la Legge 833 del 1978) e la viabilità (ampliata togliendo funzioni ai Prefetti). Accanto a queste vennero attribuite nuove funzioni tramite la delega regionale. Sebbene talvolta ridotte al singolo adempimento, questo comportò un ampliamento degli uffici: tra le materie delegate ci furono il controllo idrico, l'ecologia e l'ambiente, caccia e pesca e la formazione professionale.

¹³. G. Berti, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1973, p. 689

Proprio in questi anni fiorirono le proposte di riforma in Parlamento e ogni partito aveva una visione propria e quasi originale sul tema: il Partito Repubblicano Italiano propose con il Ddl 1789/1982 l'abolizione della Provincia e delle Comunità Montane, a favore dei Comprensori, ossia istituzioni non territoriali con funzioni programmatiche, con un Consiglio, un Comitato Comprensoriale e un Presidente. La formula del Comprensorio (sotto il nome di Provincia) venne ripresa anche da alcuni studiosi con il *Progetto Pavia*¹⁴, che si prefiggeva l'obiettivo di sostituire le Province, con un nuovo ente di coordinamento territoriale con funzioni quali gestione del territorio, programmazione e erogazione dei servizi, in collaborazione con i Comuni, pur mantenendo l'elettività dei suoi membri. La Democrazia Cristiana riprese parte delle idee del Progetto Pavese, eliminando la separazione Comuni-Province e respingendo la concessione statutaria delle Province, formulando queste ipotesi nel Ddl 19/1979. Il Partito Comunista invece ritenne di dare più spazio alle organizzazioni sovracomunali già esistenti, per coordinare al meglio i Comuni, ente fondamentale per i cittadini a livello locale, mentre la Provincia sarebbe stata relegata ad amministrazione di secondo livello con sole funzioni amministrative delegate da livelli superiori e di controllo sui Comuni. Il Partito Socialista con il Ddl 206/1979 propose l'eliminazione delle Province a favore di un Comprensorio, più ridotto in dimensioni rispetto alle vecchie Province, con la contemporanea funzione di erogazione dei servizi, ma anche di coordinamento e controllo, al fine di raggiungere anche l'eliminazione della Prefettura. Infine, il Partito Liberale cercò di mantenere le Province per l'organizzazione Comune-Regione (Pdl 1152 della VIII Legislatura), proponendo anche la reintroduzione delle circoscrizioni provinciali per un coordinamento ancora più capillare tra i Comuni.

¹⁴ Ricerca condotta dall'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Pavia, per conto di Regione Lombardia

Il difficile assetto delle Province venne messo in dubbio anche dalla nascita di nuovi enti sovracomunali, che, ottenendo deleghe dalla Regione entravano in conflitto diretto con la Provincia: è il caso delle numerosissime Comunità Montane e delle Associazioni Intercomunali della Toscana, dettate anche dal coordinamento e dalla congruenza con altre realtà emergenti quali le Unità Sanitarie Locali del S.S.N. Si ripensò perfino di rivalutare l'estensione e le dimensioni delle stesse Province, che rischiavano di mettere a nudo una contrapposizione mai totalmente risolta tra città e aree rurali.

La proposta di riforma più forte (e che per un certo periodo sembrò essere la svolta definitiva) fu fornita però da una categoria professionale, ossia quella degli urbanisti. Furono proprio loro a proporre con più veemenza l'istituzione del Comprensorio, come ente regolatore sui Comuni su materie come la pianificazione territoriale, l'edilizia popolare e la viabilità. Questo assetto venne raccomandato soprattutto con riferimento al contesto della Cassa del Mezzogiorno, che andò a finanziare i piani pluriennali di coordinamento per il sud, soprattutto nella dimensione industriale, per coordinare enti e Camere del Commercio, tuttavia però con una visione di controllo centrale e con impulso politico dall'alto.

Questo modello peraltro era già esistente nelle Regioni a Statuto Speciale, che riuscirono ad essere istituite ed organizzate ben prima di quelle a statuto ordinario e ebbero anche un maggior margine di discrezionalità sulla strutturazione interna delle amministrazioni locali. In Sicilia, il Comprensorio venne utilizzato per coordinare comuni interni ai Liberi Consorzi, con compiti di sviluppo urbanistico, dove però i Comuni erano costretti ad aderirvi in base a deliberazione regionale. Anche in Friuli assunse compiti di urbanistica, con il piano comprensoriale che sostituì quello regolatore comunale, costringendo anche qua i comuni ad aderirvi per coercizione da livelli superiori.

L'esempio più rilevante e di certo il più efficace fu quello di Trento, dove venne introdotto per visionare e coordinare la situazione delle periferie e delle aree più interne grazie alla Legge Provinciale di Trento 2/1964: si riuscì a capire grazie a questa dimensione che, sebbene la periferia fosse ampiamente sottosviluppata rispetto ai grandi centri, esistevano invece casi di notevole sviluppo (ad esempio in Val d'Avisio e Val di Fiemme), le cui peculiarità erano la continuità con i vecchi distretti storici e l'assenza di frammentazione pesante tra le comunità. La grave crisi finanziaria dei comuni trentini sembrò poter essere contrastata dal coordinamento dei Comprensori, che consortilizzando i servizi avrebbero ridotto i costi e avrebbe potuto ottenere funzioni prima in capo a Comuni e Provincia, gravando meno sulle casse ma agendo più efficacemente. In particolare si pensava di attribuire in via esclusiva materie di urbanistica, industria, commercio e cultura ed in via concorrenziale polizia locale e istruzione.

Nella realtà delle Regioni a statuto ordinario però queste formule ebbero più difficoltà poiché non era loro permesso lo stesso margine di riassetto previsto invece nei casi che abbiamo già citato. In Emilia-Romagna vennero ricreati i Circondari, presenti già nell'Italia monarchica, con fini simili a quelli dei Comprensori, ma che nella pratica divennero una sorta di sottoscrizione amministrativa, in particolare del Sottoprefetto. Il primo fu il circondario di Rimini, che andò a delineare le linee socioeconomiche della Regione nella comunità locale, lasciando al resto della Provincia di Forlì le consuete deleghe regionali alla Provincia, ma nel 1975 in tutta la regione vennero istituiti i Comprensori (ufficialmente senza deleghe regionali) con il principio di decentramento programmatico da parte della Regione, secondo i criteri di equilibrio generale interno alla Regione, di corrispondenza con i rapporti economici, sociali e culturali e di accessibilità al suo interno. Questo assetto però durò pochissimo e venne soppresso nel 1984, appunto per il fatto che fosse diventato molto più simile ad una diramazione amministrativa nonostante le

premesse. Il Comprensorio nel Lazio venne istituito invece con deleghe regionali (funzione gestionale), specie nel campo dell'urbanistica. Anche in Lombardia vennero istituiti i Comprensori, oltre a due Comprensori-Circondari di Lecco e Lodi, riconosciuti anche dalla legislazione nazionale, con una peculiarità simile a quella di Rimini, con l'obiettivo però di essere una transizione verso la nuova Provincia, tanto che nel 1981 i Comprensori lombardi vennero aboliti, ma quelli di Lecco e Lodi continuarono la loro attività. Anche il Piemonte creò dei Comprensori, con struttura simile a quella regionale (Consiglio, Giunta e Presidente), nei quali ordinare altri sub-Comprensori, per la gestione associata di servizi. Similmente l'Umbria individuò 12 ambiti comprensoriali dove doveva operare un Consorzio di Comuni in ambito urbanistico. La Regione Veneto andò invece a creare dei Micro-comprensori, le funzioni dei cui Consigli venivano attribuite a Consorzi di Comuni con compiti di programmazione economica che coprissero almeno il 75% della popolazione.

Tuttavia già durante gli Anni Ottanta questo modello venne gradualmente accantonato da tutte le regioni, salvo per i casi particolari di Lodi e Lecco, che avevano una finalità chiara di istituzione di nuove Province. Il fallimento è da imputare a vari fattori: ritardo della programmazione regionale, eterogeneità da regione a regione, assenza di elezioni dirette, sospetto negli ambienti più statalisti e la difficoltà di rapporto con altri enti. In particolare, va sottolineata la spaccatura tra Stato e Regioni, che andò a tardare una eventuale riforma degli enti locali, rendendo quindi i comprensori non riconosciuti dallo Stato Italiano, se non nel caso di Lodi e Lecco, dove il ruolo dei Consorzi e delle associazioni intercomunali (preferite ai Comprensori) era preponderante. I rapporti con gli altri enti furono poi un aspetto fondamentale: con la Regione, poiché al Comprensorio venne dato il compito di pianificare e organizzare, ma allo stesso tempo di essere il volano per la riorganizzazione degli enti dal punto di vista delle Regioni, andando però a cozzare con tutto il resto del sistema; con la

Provincia prima di tutto, che era l'organo che la regionalizzazione puntava a soppiantare, nonostante non avesse una funzione di pianificazione; poi delle Comunità Montane, che erano nei fatti un doppiopione del Comprensorio, ma già attivo e molto preservato dalle amministrazioni montane affamate di sviluppo; infine delle associazioni di comuni, specie nel tema sociosanitario, dove la assenza di coincidenza territoriale tra i due livelli poteva portare a indicazioni contraddittorie. In sostanza si possono individuare 3 grandi fasi: la prima (1970-1975) di disorientamento post-regionalizzazione, la seconda (1975-83) di sperimentazione tramite i Comprensori e l'ultima (1983-1990) di abbandono dei Comprensori. Secondo diversi studiosi proprio il fallimento di questa esperienza portò alla definitiva convinzione di tutte le forze politiche sulla necessità di conservazione e, con sfumature diverse, di rilancio dell'ente provinciale¹⁵.

1.6 Una nuova speranza: le riforme degli Anni Novanta

Con la nascita delle Regioni vi fu quindi un periodo di disorientamento nella Provincia, timorosa di perdere sempre più importanza, a scapito della Regione, e funzioni, a scapito dei Comprensori, ma l'accantonamento di questa idea poggiò le fondamenta per un potenziale rilancio dell'ente provinciale. Nel 1988 l'istituto per la Scienza dell'Amministrazione Politica (I.S.A.P.)¹⁶ in un suo progetto di riorganizzazione affermò che le amministrazioni locali dovevano essere viste come il perno della partecipazione democratica del paese, sia per gli organi rappresentativi, sia per quelli non rappresentativi, prevedendo un aumento del numero delle province (molto più ridotte in popolazione), preferendo i controlli interni a quelli esterni, con esclusivamente un nuovo organo di controllo composto dai membri del T.A.R. e della Corte dei Conti. Dopo che l'Italia firmò nel 1985 la Carta Europea dell'Autonomia Locale, iniziò un nuovo dibattito

¹⁵ U. Pototsching, *Comprensorio*, in "Novissimo Digesto Italiano", Vol. II, 1980, p. 125-126

¹⁶ I.S.A.P., *Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province*, in "Amministrare", 1989

parlamentare circa la sua riorganizzazione: tra le varie proposte, il Ministro dell'Interno Gava portò il Ddl 2924/1988. Il testo mirava ad individuare una netta distinzione di funzioni rispetto ai Comuni, una revisione dei criteri di disegno delle aree provinciali e l'introduzione di compiti di programmazione (supportando quella regionale, stilando i programmi pluriennali del Piano Territoriale di Coordinamento e ottenendo funzioni urbanistiche dalla Regione, talvolta riuscendo anche ad assumere la gestione delle opere intercomunali). In Commissione Affari Costituzionali si andò ad aggiungere la possibilità di ottenere funzioni anche dallo Stato, tra cui la valorizzazione dei beni culturali. Gli emendamenti in Parlamento erano volti soprattutto all'istituzione di nuove province, tendenzialmente già organiche e accettate dalle Regioni, oltre all'obbligo dei Comuni di recepire le linee dei Piani Territoriali di Coordinamento. Il disegno divenne legge (142/1990) il 7 giugno 1990.

La legge 142 andò quindi soppiantare in via definitiva e sostanziale il vecchio Testo Unico del 1934, rompendo la continuità col passato e appoggiandosi ai principi della Costituzione Repubblicana e della Carta Europea, trasformando la provincia da mera suddivisione erogatrice di servizi ad una realtà di governo programmatica, stabile (poiché non più minacciata da leggi settoriali) e soprattutto univoca e valida anche per le Regioni a Statuto Speciale.

L'elemento di assoluta novità fu però quello dell'introduzione degli statuti comunali e provinciali, che introdussero i concetti di non-eteronomia (libertà da) e di autogoverno (libertà di), con funzioni già assegnate in partenza e altre che possono essere delegate da Stato o Regione. Essi contenevano attribuzioni, ordinamento dei servizi, eventuali ripartizioni e indirizzi di nomine di rappresentanti. Vi fu anche il ritorno della potestà regolamentare, che dagli Anni Venti subì un ridimensionamento: i regolamenti organici (stato giuridico degli uffici), gestionali (servizi della provincia), speciali (profilassi e sanità) e di imposte e tributi tornarono d'attualità nel 1990, quando l'autonomia statutaria

diede più spazio di regolamento, seppur sottoposto alle leggi costituzionali, ai principi dell'ordinamento e al pubblico interesse. Altri aspetti che verranno modificati sono le nuove aree metropolitane (con competenze specifiche per poche province di città cruciali), nuove forme di partecipazione (accesso agli atti garantito, formulazione di istanze della cittadinanza e referendum consultivi), nuove forme per i servizi pubblici (S.p.A. a capitale pubblico locale, aziende speciali, l'azienda speciale strumentale all'ente ma autonoma statuarimente e imprenditorialmente e l'istituzione senza rilevanza imprenditoriale) e nuove forme di controllo sugli atti (abolizione del controllo sul merito degli atti da parte dei Comitati Regionali di Controllo).

La Legge 81/1993 andò a riformare la struttura degli enti, in particolare nel campo della *governance* e dell'elezione dei suoi membri. Già nel 1990 vi furono novità, in quanto sia le Province sia i Comuni erano caratterizzata da 3 organi: uno di indirizzo (Consiglio, che aveva potestà sui cosiddetti atti fondamentali quali bilanci, piani e regolamenti), uno esecutivo più residuale (Giunta, a cui venivano impartite le competenze non attribuibili al Consiglio) e uno monocratico (Sindaco o Presidente della Provincia), con l'effetto ulteriore di dividere nettamente l'area politica e di indirizzo da quella tecnico-gestionale di realizzazione materiale. Venne infatti istituita una nuova legge elettorale, che prevedeva l'elezione diretta dell'organo monocratico, con premi di maggioranza più ampi, ma anche più poteri di nomina e revoca del Presidente e Sindaco su Assessori, dirigenti e rappresentanti.

Secondo Spalla, questa stagione di riforme ha aperto ad ampi dibattiti anche sui mutati rapporti tra le amministrazioni locali e il contesto generale in cui sono inserite. In particolare egli prende in osservazione due tipi di rapporti: quelli inter-istituzionali, che comprendono quelli di collaborazione (attuabili in forma occasionale e per servizi localizzati con le Convenzioni oppure in maniera organica e a lungo termine con gli Accordi di programma), di

sovra/subordinazione (a livello gerarchico, sui però prevale la componente legislativa della Regione), di rivalità e di compresenza (contrario di collaborazione, dove si antepone l'autonomia ai legami); in secondo luogo i rapporti ambientali, che evidenziano la nuova visione provinciale, dove spiccano i principi di sussidiarietà orizzontale (ossia la possibilità di collaborazione tra enti di varia natura anche privata) e di trasparenza e accesso (introdotti con la Legge 241/90). La trasparenza in particolare è garantita dalla nuova figura del Responsabile al Procedimento, mentre l'accesso è possibile in 3 modi (procedimentale, con procedimento amministrativo; documentale, accesso agli atti senza procedimento; generale, accesso ad atti resi pubblici). L'accesso è favorito dall'Ufficio Relazioni al Pubblico (U.R.P.) che raccoglie le istanze, monitora e osserva le tendenze sociali, inserendosi perfettamente anche in nuove reti telematiche realizzate grazie ad impulsi centrali, ma non solo.

Nel nuovo assetto abbiamo già osservato diverse funzioni: la prima è quella di gestione del territorio, in particolare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), recepito però nel 2000. Si tratta di un documento che determina le linee di intervento nella gestione del territorio, cercando di coordinare le leggi statali e regionali con le istanze locali (Comuni ma anche enti parco e autorità di bacino). I sei strumenti fondamentali della co-pianificazione sono i tavoli inter-istituzionali (strutture che hanno il compito dell'elaborazione), gli accordi di collaborazione (formalizzazione di intese per aggiornamenti di conoscenze), la fase di valutazione (raccolta di progetti e criticità), le linee guida (principio organici e complessivi che riassumono l'attività), documenti di intesa (descrivono azioni e interventi di potenziamento locale) e la Conferenza dei Comuni (assemblea nella quale si cerca di ottenere un certo consenso tra i Sindaci). Nell'atto sono inclusi un quadro conoscitivo socioeconomico della realtà, un indirizzo per le scelte sovracomunali, segnalazioni di aree sensibili e nuclei storici e un'organizzazione viaria e sanitaria e istruttiva. Altre competenze

riguardano, oltre la verifica dei P.R.G dei Comuni, il risparmio energetico, la gestione del ciclo dell'acqua, la lotta all'inquinamento ambientale e acustico, la classificazione di aree verdi e balneabili, la programmazione delle linee di trasporto pubblico e talvolta anche la realizzazione di opere pubbliche. La seconda area è quella economico-produttiva, dove la funzione principale è l'adozione di programmi per l'energia rinnovabile e per la realizzazione di impianti termici, oltre alla gestione delle aziende di promozione turistica. La terza area è quella dei servizi sociali, che comprende anche la polizia locale (nomina degli agenti venatori), la tradizionale gestione di sordo-muti, ciechi e infanti abbandonati, l'istituzione e la soppressione delle scuole superiori e infine il collocamento tramite i Centri per l'Impiego. Già dalla Legge 142/90 era possibile che la Regione conferisse deleghe alle Province sulla base del proprio statuto.

Una nuova fase riformistica si aprì ancora a fine Anni Novanta, con le legge sulle deleghe ai governi locali (L. 59/1997), sullo snellimento dell'attività amministrativa (L. 127/97) e sull'ordinamento degli enti locali (L. 265/99, che sarà poi integrata insieme ad altre misure nel Testo Unico degli Enti Locali del 18 agosto 2000). La Legge 59/1997 ha completato lo smantellamento del centralismo, conferendo deleghe in maniera sussidiaria, assegnando agli enti locali tutto quanto non espressamente detenuto da Stato e Regioni, permettendo ai Presidenti di Provincia e Sindaci di nominare fiduciariamente Segretari e Dirigenti e limitando il controllo amministrativo su statuti, regolamenti e bilanci. La legge 112/98 ha confermato le tre aree di azione provinciale, mentre la legge 265/1999 ha rafforzato l'autonomia statutaria di Comuni e Province.

A livello di finanza locale, venne meno lo schema della finanza derivativa, per cui il finanziamento di compiti e funzioni delle amministrazioni locali era subordinato ai trasferimenti centrali e alla spesa storica; si trattava di un modello che premiava soprattutto la vicinanza ideologica delle amministrazioni ad

esponenti politici nazionali. Prima della riforma tributaria del 1972 alla finanza locale spettavano alcune imposte marginali come quelle di famiglia, sul bestiame e su fabbricati/terreni, ma dopo il 1972, dove si unificò la finanza pubblica in toto, alla Provincia spettò solo l'I.L.O.R. (Imposta Locale sul Reddito), che però non coprì tutte le spese, e portò le Province ad indebitarsi tramite l'accensione di mutui per sostenere appieno tutte le spese di gestione. Negli Anni Ottanta vennero istituite diverse addizionali come quella per il consumo di energia elettrica, per l'occupazione di spazi pubblici e l'affissione, mentre negli Anni Novanta le Province hanno avuto la possibilità di allargare le imposte a varie materie come le tasse sull'igiene ambientale, sulla trascrizione, sulle assicurazioni e sul settore automobilistico, oltre ad entrate extratributarie nel settore immobiliare, delle partecipazioni e dei trasferimenti statali (a fini perequativi, basati su popolazione e necessità locali).

Con il nuovo T.U.E.L. (L. 267/2000) si andarono ad accorpate tutte le riforme degli Anni Novanta: la Provincia divenne quindi un ente intermedio cruciale per il coordinamento dello sviluppo locale, confermando l'autonomia statutaria, normativa, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria. I compiti della Provincia riguardavano non solo la sfera gestionale, ma anche quella di programmazione, coordinamento e tramite tra le proposte locali e gli enti maggiori. I principi di questa svolta sono quelli di consenso (garantito dalla partecipazione di vari enti, non solo di natura politica), efficienza e flessibilità (grazie ad un sistema amministrativo con strutture interne con un sistema informativo). Vi fu anche la possibilità di istituire circondari interni con una propria Assemblea dei Sindaci, con funzioni consultive e di coordinamento diretto.

La legge sul Titolo V della Costituzione del 2001 è la tappa finale: a livello teorico venne quindi confermata la divisione nazionale in Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, confermando anche l'autonomia statutaria

di questi e parificandoli di fatto alla Regione. La nuova visione è quello dello Stato che ha solo alcune funzioni cruciali, quali politica estera, difesa, moneta, ordine pubblico, ordinamento civile e penale e previdenza, con alla base l'idea della sussidiarietà verticale, ossia di attribuire più funzioni all'ente più vicino al cittadino, nel rispetto delle proprie facoltà. All'interno della finanza locale viene definitivamente affermata l'autonomia di entrate e di spese da parte degli enti locali rispetto alla finanza derivativa, che tuttavia non scompare, per via di interventi straordinari ma anche di fondi perequativi, in ottica di un federalismo fiscale, ma con meccanismi di solidarietà e supporto dallo Stato centrale, introducendo però la responsabilità finanziaria dei Comuni. All'interno delle Regioni è stato invece previsto il Consiglio delle Autonomie Locali, al posto del Commissario generale per la rappresentanza degli enti.

Nel testo del 1990 erano previste dieci Città Metropolitane, il cui criterio era però totalmente arbitrario, poiché non seguiva una logica di estensione o popolazione del Capoluogo. Il dibattito sulle grandi città è sempre stato acceso tra chi sosteneva un modello speciale e chi uno ordinario. Sia nella legge del 1990 che nel T.U.E.L. alle Città Metropolitane venivano conferite le stesse funzioni delle province ordinarie, aggiungendo però nel testo del 2000 anche l'implementazione delle reti infrastrutturale e dei servizi a rete. Si dovrà aspettare però la Legge 56/2014 (che approfondiremo ampiamente più in avanti) per la loro definitiva entrata in funzione.

In breve, il funzionamento degli enti locali venne garantito da vari fattori. Per primo, lo statuto, che se nel 1990 designava le caratteristiche particolari dell'ente e l'ordinamento di uffici e servizi pubblici, nel 1999 ampliò la sua legislazione a contenuti che garantivano la sorveglianza delle minoranze, alla disciplina del Consiglio, alle forme di collaborazione con gli altri enti e alle modalità di accesso e trasparenza. Successivamente, gli organi di governo, ossia Consiglio, Giunta e Presidente, dal 1993 eletto direttamente con un ballottaggio in caso di

maggioranza non assoluta, con assegnazione proporzionale dei seggi (almeno 60% per la coalizione vincente), con potere di nomina di Assessori, dirigenti e segretario, mentre la Giunta e il Consiglio mantennero rispettivamente un ruolo ausiliario di adottare gli atti non espressamente riservati, eseguendo le linee del Consiglio, il cui potere è invece limitato alla delineazione tramite gli atti fondamentali.

In linea generale si individuarono otto funzioni, due amministrative e sei di *policies* locali: giuridico-istituzionale (organizzazione, risorse umane), economico-finanziaria, socioeconomica (sviluppo, servizi alla persona), tutela e valorizzazione ambientale (ambiente, rifiuti, acqua, inquinamento, risorse energetiche e estrazione), culturale-formativa (formazione professionale, politiche del lavoro, promozione), agricoltura-caccia-pesca, trasporti-territorio (tra cui P.T.C.P. e programmazione trasporti locali) e lavori pubblici (manutenzione strade ed edifici, salvaguardia idrogeologica, Protezione Civile).

All'interno della finanza locale si andò a diminuire le situazioni di squilibrio, per via della responsabilizzazione dell'ente, relegate a pochi casi in cui venne riconosciuta la possibilità di una dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio dell'ente con un iter di risanamento dettato dal T.U.E.L. e diretto dal Ministero dell'Interno. La riduzione di dipendenza dal sistema bancario (molto presente nella fase derivativa) venne attenuata anche dallo snellimento di ottenimento di fondi da parte di Cassa Depositi e Prestiti, ma la finanza derivativa rimase ancora in funzione, sebbene ci fosse autonomia finanziaria e impositiva dell'ente, poiché della costituzione e dello statuto regionale regolavano anche la finanza pubblica e poiché i trasferimenti erariali dipendevano da vari criteri (abitanti, ma anche perequazione per sviluppo coordinato), così come la spesa corrente doveva essere rapportata all'inflazione. Spalla nel suo saggio osserva in linea generale un bilancio di previsione provinciale riferito al triennio 2000-2002. Si denotano sei titoli di entrate (tributarie, contributi e trasferimenti correnti, extratributarie di

servizi e utili, entrate in alienazioni e riscossioni, accensione prestiti, servizi da contro terzi), dove le entrate tributarie superino i trasferimenti centrali, anche se in maniera minore progressivamente, in un generale aumento delle entrate, dovuto all'aumento di funzioni. Osservando invece le spese si denota il grande peso che hanno organizzazione amministrativa e istruzione, mentre crescono più di tutte le voci di *policies* di area vasta e di rete, quali trasporti, gestione del territorio e sviluppo economico. L'obiettivo della riforma della finanza locale era quindi quello di creare un processo bottom up di valorizzazione degli enti locali nel panorama politico, di apportare un modello *customer oriented* di risposta ai servizi del cittadino-cliente, dell'introduzione della sussidiarietà ma anche della responsabilità e infine di una partecipazione più costante e con maggiore accesso e trasparenza.

1.7 Quale evoluzione? Una breve osservazione

Il saggio di Spalla però va ancora più nel profondo, andando ad analizzare oltre all'evoluzione cronologica della legislazione e delle dinamiche politiche anche gli aspetti più concreti e più facilmente misurabili. In una ipotetica linea del tempo si può osservare come il numero delle Province sia aumentato da 69 nel 1865 a 110 nel 2000, con un aumento del 65%, spinto soprattutto dopo il Secondo Dopoguerra, mentre il numero dei Comuni ha avuto una tendenza di alti e bassi, dovuta alle fusioni tra comuni, minimizzando anche le acquisizioni territoriali del 1918 e non giovando dagli accorpamenti coercitivi operati in epoca fascista. In media è anche diminuito il numero di comuni medi per provincia (da 122 nel 1871 a 74 nel 2005). Dal 1865 al 2005 un terzo delle Province ha visto aumentare la sua ampiezza territoriale, mentre due terzi hanno perso, soprattutto al Centro-Nord. La tendenza generale è l'aumento di comuni in base all'aumento del territorio, anche se vi sono casi di proporzionalità inversa, sia in un senso che nell'altro. Osservando invece i dati del 2005, si denotano

enormi difformità a livello di estensione (più grandi al sud), in popolazione (meno popolate le nuove province), in densità (più bassa in zone rurali e montane) e in numero di Comuni. In relazione a queste variabili, è interessante ricordare che nella XIV Legislatura sono state proposte più di quaranta nuove Province: vi è però un rischio di frammentazione che denoti una certa artificiosità e anche a livello simbolico verrebbe difficile identificare il Capoluogo.

Secondo Spalla, all'interno degli statuti è possibile individuare una ideologia amministrativa di fondo, predominante, culturalmente fondata e preordinata nei comportamenti, che va a superare le semplici ideologie burocratiche interne ad un'organizzazione e la semplice azione razionale. Osservando gli statuti delle province lombarde, egli individua due criteri fondanti per l'analisi statutaria: l'omogeneità dei contesti e l'aggregazione degli *items*. La prima è soddisfatta osservando la forma di modello univoco per i vari statuti, come pubblicata sul bollettino ufficiale della regione. La seconda è invece riscontrata in quattro categorie di analisi (valori fondanti dell'istituzione; le priorità e le attenzioni riguardo a programmazione, gestione e finanza; strutture e funzioni in campo politico; rapporti interni ed esterni).

Nel complesso formale, come fa notare Spalla, gli statuti lombardi sono tutti composti da Indice, Titolo, Capo e Articolo, però con quantità variabili (molti capi e articoli a Cremona, molte pagine a Pavia). Riguardo agli *items* in tutte le province il 50% è rappresentato da organizzazione di governo, partecipazione e trasparenza e organizzazione amministrativa tra le quattordici sotto-categorie, con però valori variabili da provincia a provincia. Riguardo invece alle quattro categorie di contenuto, ossia valori e politiche (finali) e organizzazioni e rapporti (pragmatiche), si riscontra la maggioranza netta (80% contro 20%) di queste ultime, con il risultato dell'emergere di un'ideologia amministrativa e di sinergia. Paragonando gli statuti provinciali e quelli comunali (redatti entrambi nei primi Anni Novanta) si denota una certa congruenza nel rapporto tra pagine e articoli,

nel totale di *items*, nella quantità su trasparenza e accesso (circa 20%) e nel peso delle prime tre stesse sottocategorie (circa il 50%). Riguardo però alle differenze tra province, sono più marcate nel campo dei rapporti infra-istituzionali, del decentramento e dei controlli, mentre nei comuni sono più marcate la programmazione e i rapporti. Le Province dove c'è maggiore disomogeneità sono Lodi e Lecco, mentre osservando le ideologie, nelle città è leggermente più accennato il predominio delle pragmatiche. Tra le tendenze di fine Anni Duemila ci sono la diminuzione degli articoli, mentre l'aumento degli *items* riguarda soprattutto l'organizzazione di governo e delle strutture interne, diminuendo nel sociale e nei rapporti.

In un altro confronto, si vanno a vedere le deleghe assegnate in Liguria, Piemonte e Lombardia. Le deleghe riguardano le tre macro-aree di gestione del territorio, sviluppo economico e politiche sociali e culturali. Nella prima le tre regioni hanno acquisito diverse deleghe in tema i gestione e classificazione aree protette, installazione e controllo centrali energetiche, manutenzione del demanio stradale e di esecuzione di opere pubbliche, monitoraggio di acque e inquinamento acustico, la redazione dei piani di bacino di trasporti pubblici; riguardo invece al P.T.C.P., se la Liguria lo ha utilizzato per programmare gli ambiti di gestione, in Piemonte e Lombardia è diventato il mezzo di coordinamento tra Regione e Comuni. Nella seconda macro-area entrambe le regioni hanno delegato totalmente gli aspetti di agricoltura, caccia e pesca, mentre riguardo al turismo la Liguria ha conferito grossa autonomia alle province per coordinare le aziende promozionali. Nella terza macro-area si sono invece evidenziate deleghe nell'ambito dell'integrazione scolastica, universitaria e di formazione professionale, oltre all'impiego e alla polizia locale.

Osservando invece l'evoluzione della struttura amministrativa, negli Anni Ottanta (con i tre organi, la segreteria e l'ufficio stampa) esistevano dieci servizi ausiliari, tre giuridico-economici (personale; finanze; contratti e patrimonio) e

sette di *policies* (socio-sanitario; politiche del lavoro; edilizia; costruzione e manutenzione strade; ambiente e tutela del suolo; agricoltura e agrometeorologia; programmazione) e si intravedevano già le tre aree di riferimento, che verranno individuate dopo la riforma del 1990 e del 1999, sebbene con una certa autonomia statutaria. Accanto alle unità di vigilanza e di gabinetto, vengono individuati i dipartimenti di gestione del territorio (con anche appalti, patrimonio edilizio, energia e forestazione), programmazione e sviluppo (con anche agricoltura e partecipate) e politiche culturali e sociali. Per la gestione vi sono il settore organizzazione e risorse umane e il settore risorse finanziarie.

In un'analisi condotta su più di 23 mila atti provinciali datati dal 1989 al 2000, si osserva quanto segue: nel 1989 e nel 1991 gli atti erano prettamente consiliari o di giunta, con stragrande maggioranza di questa (90% contro 10%) specie in tema di *policies*, mentre gli atti consiliari più frequenti erano legati a segreteria e affari generali. Anche nel 1993 questo schema resta inalterato, nonostante l'introduzione delle ordinanze presidenziali, recepite con la nascita degli statuti e rivolte soprattutto a patrocini e interventi di ambiente, caccia e pesca. Il punto di svolta è il 1995, poiché la legge finanziaria 77 di quell'anno introdusse la responsabilità dei dirigenti, specie in impegni di spesa per l'attuazione del programma tramite il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) un documento che attestava la disponibilità di spesa e di intervento per i dirigenti. Le determinazioni dirigenziali sono quindi arrivate a costituire oltre il 60% degli atti emessi nel 1999, scalzando così la delibera di giunta, che nel 1999 è diventato il secondo atto, mentre dal 1997 sono stati istituiti i decreti presidenziali, con cui si nominano figure di governo, dirigenza e rappresentanza, che assieme alle delibere consiliari e alle ordinanze presidenziali erano gli atti meno frequenti.

Osservando il profilo istituzionale delle Province lombarde del 2005, si osserva l'attitudine all'autonomia organizzativa, contenuta anche negli statuti. Il numero di aree di intervento dirigenziale varia da quattro a quattordici, altrettanto

variabile il numero di settori sottostanti, indicando sia una preponderanza degli uffici *goal oriented*, sia una presenza di tre grandi aree quali gestione del territorio, sviluppo e servizi socioculturali. Osservando il personale si denota la maggioranza maschile (54% contro 46%) e il predominio del rapporto a tempo indeterminato (quasi 90%). Il livello dei dipendenti più frequente, secondo l'inquadramento di allora, è il C, seguito da B, D, A e dirigenti. Riguardo alle due macro-categorie amministrativo e tecnico, si denota la maggioranza del primo a Milano e la maggioranza del secondo a Como e Sondrio, in aree più montante e con precise competenze in gestione ambientale. Per quanto concerne la suddivisione in Circondari, solo tre province l'hanno effettuata: Cremona (due), Lecco (sette) e Milano (dieci). Molto variabile da Provincia a Provincia è la partecipazione a società di capitali e consorzi.

Osservando infine il regolamento di accesso agli atti delle varie province, vengono individuate categorie di contenuti: l'accesso, articolato nelle tre forme procedurale (con procedimento amministrativo e possibilità di osservazioni), documentale (con procedimento a valenza giuridica) e generale (accesso pubblico); la trasparenza, in cui è accennato il regolamento del responsabile della procedura e del tempo amministrativo per il procedimento; i rapporti ambientali, che comprendono la partecipazione e l'interesse dei cittadini, le iniziative dei cittadini e le possibilità di consultazione popolare; la comunicazione, negli aspetti di promozione dell'ente, informazioni da e per la società esterna e gli scambi comunicativi nei momenti comuni. Osservando il numero di commi, c'è grande variabilità, dai 118 di Pavia ai 38 di Bergamo, oltre ad un maggiore interesse per l'accesso generale, il responsabile del procedimento e il tempo, mentre meno attenzione per consultazioni e informazioni. In generale l'80% dei commi riguardano il tema di trasparenza e accesso, in ossequio alla Legge 241/90.

CAPITOLO II: IL PASSO INDIETRO CON LA RIFORMA DELRIO

2.1 Contesto storico e normativo

Dopo la riforma del 1990 e a maggior ragione dopo la nuova legge elettorale del 1993 e la riforma del Titolo V, le Province godettero di una fase di relativa stabilità e prosperità, agendo come enti pienamente funzionanti e integrati nella ramificazione delle amministrazioni territoriali.

Questo contesto però cambiò radicalmente con la fine degli Anni Duemila: la crisi dei mutui *subprime*, l'indebitamento bancario e i successivi interventi di *bail-out* degli stati europei per salvaguardare gli istituti bancari portarono ad una crisi del debito, che colpì particolarmente le nazioni dell'Europa mediterranea e tra queste anche l'Italia.

Secondo i dati Eurostat definitivi riferiti al 2011 (che vennero comunicati nel 2012, ma furono ampiamente previsti già durante l'anno precedente) l'Italia aveva un debito pubblico totale pari al 120% del suo PIL (dato più alto in Eurozona dopo la Grecia) e un rapporto deficit/PIL (rapporto tra l'indebitamento contratto nel singolo esercizio rispetto al PIL) in al 3,9%¹⁷. Questi dati superavano ampiamente i limiti stabiliti dal Protocollo n.12 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, che stabiliva il debito pubblico al 60% e il rapporto deficit/PIL al 3% come valori soglia per cui si era in stato di sorveglianza da parte della Commissione Europea, ai sensi dell'art. 126 comma 2 del T.F.U.E.

In particolare nella lettera inviata da Trichet e Draghi (uscente e futuro Presidente della Banca Centrale Europea) all'Italia il 5 agosto 2011 ci fu un accorato invito all'allora Governo Berlusconi IV di intervenire sulla pubblica amministrazione.

¹⁷ <https://www.confcommercio.it/-/eurostat-nel-2011-deficit-al-3-9-per-cento-deficit-al-120-1>, ultimo accesso 20/1/2026, ore 10:00

Oltre al consiglio di “prendere immediate e decise misure al fine di contenere la spesa pubblica”, Trichet e Draghi auspicarono quanto segue: “Incoraggiamo il Governo Italiano a prendere immediatamente provvedimenti per garantire una importante revisione della pubblica amministrazione al fine di garantire efficienza amministrativa e compatibilità finanziaria. Negli enti pubblici il ricorso ad indicatori di performance dovrebbe essere sistematico (in particolare per sanità, educazione e giustizia). C’è una forte necessità di indirizzo per consolidare o altrimenti abolire livelli amministrativi intermedi (tra cui le Province)”¹⁸. L’invito a rivedere la spesa pubblica era evidente, in particolare sottolineato dal fatto che la B.C.E. richiese di utilizzare lo strumento del Decreto Legge per agire in questo senso, quindi superando una potenziale fase di dibattito e quindi di stagnamento parlamentare.

Il nuovo Governo Monti (Berlusconi si dimise a novembre 2011) si dimostrò subito in linea con quanto prescritto: il 6 dicembre 2011, pochi giorni dopo l’insediamento, in Consiglio dei Ministri venne approvato il Decreto Legge 201/2011, definito *Salva Italia*, che recava misure straordinarie ed urgenti al fine di rilanciare la crescita e di consolidare i conti pubblici. Tra gli oggetti di questo testo, vi furono anche le Province. All’art. 23, dal comma 14 al comma 20, si stabilì che alle Province sarebbero dovuti spettare esclusivamente “funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni”, abolendo le Giunte Provinciali, sopprimendo l’elezione diretta del Presidente e riducendo a dieci il numero di Consiglieri Provinciali, disponendo che le Regioni normassero il trasferimento delle funzioni conferite alla Provincia da legislazione statale ai Comuni (compreso anche di risorse umane e non a tal fine) e infine dichiarando decaduti gli organi provinciali in carica a fine mandato¹⁹.

¹⁸ https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/pa_document/shared/data/ecb.dr.par2021_0001lettertoItalianPrimeMinister.en.pdf, ultimo accesso 20/1/2026, ore 10:20

¹⁹ <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-12-06&atto.codiceRedazionale=011G0247&tipoDettaglio=originario&qId=64ce0f8e-6325-41e0-a248-ccc10c501f8d>, ultimo accesso 20/1/2026, ore 10:38

Il Decreto Legge 95/2012 (*Spending review*) andò ancora più a fondo, tanto che l'articolo 17 recava il titolo "Soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni". Al comma 1 si indicava che "Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, le Province sono soppresse o accorpate", in base poi a successive disposizioni dell'Esecutivo, che avrebbe quindi ridotto il numero di Province. Vennero poi confermate le misure precedentemente assunte dal D.L. 201/2011, in particolare quelle in tema di trasferimento di funzioni e di risorse ai Comuni. All'articolo 18 si individuò anche la soppressione delle Province di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria, sostituendole dal 1° gennaio 2014 con le rispettive Città Metropolitane, in un assetto di totale congruenza territoriale, sopprimendo la Giunta Provinciale, restringendo l'elettorato attivo esclusivamente a Sindaci e Consiglieri Comunali, relativo esclusivamente al Consiglio e invece sopprimendo l'elezione del Presidente (che sarebbe diventato Sindaco Metropolitano, carica spettante di diritto al Sindaco del Comune Capoluogo). In quest'ottica l'assetto evidenziato per entrambe, sia nuove Province, sia Città Metropolitane, fu quello dell'ente di *area vasta*, quindi di copertura territoriale al fine del coordinamento e dell'azione condivisa tra i vari Comuni, seppur mantenendo le funzioni fondamentali.

Il riordino territoriale e i conseguenti accorpamenti o soppressioni delle Province vennero adottati con il Decreto Legge 188/2012, mentre la Legge di Stabilità del 2013 andò a congelare tutte le disposizioni per le Province fino al 31 dicembre 2013 prevedendo però già in quell'anno la decisione circa le disposizioni dell'elezione delle nuove Province.

Uno stop temporaneo avvenne nell'estate 2013: infatti la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220 del 9 luglio, ritenne incostituzionali diversi commi dell'articolo 23 del D.L. 201/2011 e degli articoli 17 e 18 del D.L. 95/2012. In

primis, la sentenza contestò lo strumento del Decreto Legge, in quanto, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", e non venne ritenuto utilizzabile per "realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate"²⁰.

In particolare, come stabilito dal punto 11.3, le attribuzioni (seppur anche transitorie), le modalità di elezione, la determinazione e la composizione degli organi di governo e l'individuazione dei rapporti tra i vari livelli amministrativi dello Stato sarebbero stati elementi che se toccati da una riforma complessiva, avrebbero comportato una "ripercussione sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione", ledendo quindi la stessa ²¹.

Per superare questo scoglio, il Governo Letta, che succedette a Mario Monti a seguito delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, dovette lavorare su due binari. Il 20 agosto 2013 il Governo depositò il Ddl A.C. 1542, definito *Svuota Province*, che mirava alla rimodulazione delle funzioni, degli organi e delle modalità di elezioni delle Province e delle Città Metropolitane tramite legge ordinaria, come invece ritenuto favorevole dalla Corte Costituzionale nella sentenza 220/2013²². Contemporaneamente venne presentato il Ddl A.C. 1543, con l'obiettivo di sopprimere definitivamente le Province come enti ed articolazioni della Repubblica, agendo successivamente sulla Parte II e sul Titolo V della Costituzione sopprimendo il termine "Province", richiedendo quindi un iter di revisione costituzionale²³.

²⁰ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2013/220>, ultimo accesso 20/1/2026 ore 11:23

²¹ *Ibidem*

²² [https://www.treccani.it/enciclopedia/province-e-citta-metropolitane-la-l-n-56-2014_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/province-e-citta-metropolitane-la-l-n-56-2014_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/), ultimo accesso 20/1/2026 ore 11:49

²³ *Ibidem*

Se quest'ultimo non venne mai discusso, il Ddl 1542 invece continuò l'iter parlamentare. Il testo del Ddl sarà quindi convertito nella Legge 56/2014, definita Legge Delrio (dal nome di Graziano Delrio, Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie del Governo Letta e Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del successivo Governo Renzi). Venne approvata il 3 aprile 2014, prima al Senato e poi alla Camera, che mantenne il testo già validato a Palazzo Madama e che ebbe il voto favorevole dei 260 esponenti della maggioranza (Partito Democratico, Nuovo Centrodestra, Scelta Civica e Popolari per l'Italia) e il voto contrario delle opposizioni quali Forza Italia, Lega Nord, Fratelli d'Italia, Movimento 5 Stelle e Sinistra Ecologia e Libertà, per un totale di 158 no e con 7 astenuti²⁴.

2.2 Le Città Metropolitane

L'elemento di più grande novità riguardo all'assetto istituzionale è l'introduzione definitiva delle Città Metropolitane. Queste erano già presenti nella Legge 142/90, che prevedeva questo modello per nove città (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari) per le Regioni a statuto ordinario, realizzabili tramite un processo di scorporamento rispetto ai territori provinciali storici, con l'obiettivo di arrivare ad aree metropolitane simili a quelle presenti nel mondo tedesco e austriaco (dove l'estensione comunale della grande città assorbe tutti i comuni vicini). Tuttavia dal 1990 al 2014 non ci si era mai mossi verso questa destinazione.

La Legge Delrio cercò quindi di arrivare ad un risultato su questo fronte. Il comma 2 dell'unico articolo della Legge le introduce come "Enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione e di interesse della città

²⁴https://www.repubblica.it/politica/2014/04/03/news/ddl_province_no_modifiche_testo_senato_voto_finale_in_mattinata-82628346/, ultimo accesso il 20/1/2026 ore 12:10

metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”. Alle nove Città Metropolitane già previste nel 1990 si aggiungerà anche Reggio Calabria e tra queste sarà compresa anche Roma che nel frattempo era stata riconosciuta dalla Costituzione come Roma Capitale nel 2001.

Non vi furono invece cambiamenti nella definizione del territorio, che rimase sostanzialmente identico a quello delle Province precedenti. L'unica possibilità di modifica territoriale era invece facoltà dei Comuni, come stabilito dal comma 6, Che potevano quindi richiedere un passaggio alla Città Metropolitana previo parere favorevole della Regione e conversione in legge statale.

Le funzioni delle Città Metropolitane vennero dettate dai commi 44, 45 e 46. Tra queste vi furono le funzioni fondamentali Comuni tra province e città metropolitane presenti al comma 85 e 86 della stessa Legge, l'adozione e l'aggiornamento del Piano Strategico del Territorio Metropolitano, la pianificazione delle infrastrutture E delle reti di telecomunicazione L'organizzazione sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la mobilità, la promozione del coordinamento dello sviluppo territoriale e infine il coordinamento per la digitalizzazione. Venne fatta salva possibilità di esercitare funzioni delegate dalle Regioni.

Al comma 7 si designarono tre organi: il Sindaco Metropolitano, il Consiglio Metropolitano e la Conferenza Metropolitana, disciplinati ai commi 8 e 9. Il Consiglio metropolitano venne definito come organo di indirizzo con il compito di approvare bilanci, regolamenti, piani e programmi, oltre che detentore del potere di iniziativa sullo Statuto Provinciale e sue eventuali modifiche. Proprio sullo Statuto e sul bilancio interveniva invece la Conferenza Metropolitana che ospitava tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città Metropolitana: Essa aveva quindi il compito di deliberare prima dell'approvazione in Consiglio questi

due tipi di atti, con almeno il voto favorevole di un terzo dei Comuni, rispettando però il vincolo che i voti favorevoli comprendessero la somma di almeno la metà della popolazione residente nel territorio della Città Metropolitana. Accanto però a questo ruolo formale, venne affiancato un compito consultivo e propositivo, In un'ottica di coordinamento dell'azione di governo ma anche di rapporti e collaborazione con i Comuni, come stabilito dal comma 11.

Dal comma 19 al comma 24 si andò a definire più nello specifico il rapporto esistente tra i tre organi. Il Sindaco Metropolitano sostituì la figura del Presidente della Provincia, diventando tra le altre cose una carica per diritto, spettante al Sindaco del Comune Capoluogo. Venne prevista la facoltà di nomina di un Vicesindaco, ma non di una Giunta Provinciale, che venne quindi soppressa, lasciando così al Sindaco un potere evidente in termini di esecutività rispetto alle linee di indirizzo e nomina. Venne lasciata invece facoltà di delega su base fiduciaria di diverse materie ai singoli Consiglieri Provinciali.

Il Consiglio Provinciale sarebbe stato invece composto da 14 membri per le Città Metropolitane inferiori agli 800.000 abitanti, 18 membri per quelle con popolazione compresa tra 800.001 e 3.000.000 e infine 24 membri per quelle superiori ai 3.000.001 abitanti. La durata del mandato consiliare venne stabilita a 5 anni, ma con durata inferiore nel caso di avvicendamento di Sindaco nel Comune Capoluogo.

Le modalità di elezione vennero stabilite dai commi 25-39. I Sindaci e i Consiglieri Comunali in carica ebbero capacità elettorale attiva e passiva. Al voto di ciascuno di essi sarebbe stato conferito un punteggio ponderato in base alla fascia demografica del Comune di appartenenza (fino a 3.000 abitanti, 3.001-5.000 abitanti, 5.001-10.000 abitanti, 10.001-30.000 abitanti, 30.001-100.000 abitanti, 100.001-250.000 abitanti, 250.001-500.000 abitanti, 500.001-1.000.000 abitanti, oltre 1.000.000 di abitanti) calcolato partendo dal rapporto percentuale

tra la popolazione totale dei Comuni di quella fascia rispetto alla popolazione totale (con il limite però che nessuna fascia potesse in totale raccogliere più del 35% dei punteggi totali assegnati ai Consiglieri), ripartito in modo eguale per il numero di Sindaci e Consiglieri Comunali in carica in tutti i comuni della fascia di riferimento e infine calcolato per 1.000.

Alla competizione elettorale vennero ammesse tutte le liste che raccolgano la sottoscrizione di almeno il 5% degli elettori. La spartizione dei seggi venne designata con il sistema proporzionale puro tramite metodo D'Hondt (cifre elettorali di ciascuna lista divise in griglia in serie per 1,2,3,4, ecc.; individuazione delle cifre più alte tanto quanto i seggi da spartire e in caso di parità di cifra tra due liste diverse precedenza al sesso meno rappresentato in Consiglio e successivamente all'età più giovane).

3. Le nuove Province

Le Province vennero totalmente ridefinite, passando ad essere dei meri “enti di area vasta”, le cui funzioni vennero ristabilite dai commi che vanno dal 85 al 89. In particolare, Vennero individuati le seguenti: Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento (quindi con l'adozione e l'aggiornamento dei Piani Territoriali Provinciali di Coordinamento, P.T.C.P., base d'indirizzo per i singoli Piani di Governo del Territorio di pertinenza comunale), compresa la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; pianificazione servizi di trasporto e autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato di pubblica utilità (in conformità con la programmazione regionale); realizzazione e gestione delle strade provinciali e regolamentazione del traffico di pertinenza; programmazione della rete scolastica e bibliotecaria; assistenza tecnico amministrativa agli altri enti locali; gestione dell'edilizia scolastica, programmazione e controllo dell'occupazione e del lavoro (c particolare attenzione all'incontro tra domanda e offerta); coordinamento strategico dello sviluppo economico e sociale (con possibilità di coordinamento

della gestione e controllo dei servizi in forma associata); cura delle relazioni istituzionali con altre Province, Città Metropolitane, Regioni (sia a statuto speciale, sia a statuto ordinario) e con altre suddivisioni di altri Stati confinanti, con particolare riferimento a quelle confinanti in territori montani.

Dal comma 54 al 57 sono invece indicati i tre organi fondanti della Provincia che ricalcano in maniera simile l'assetto delle Città Metropolitane: si tratta del Presidente, del Consiglio Provinciale e dell'Assemblea dei Sindaci. Il Presidente della Provincia venne definito come il legale rappresentante dell'ente, nonché Presidente del Consiglio e dell'Assemblea dei Sindaci, con compiti esecutivi rispetto agli indirizzi e di nomina. Il Consiglio Provinciale invece mantenne i compiti di indirizzo politico e di approvazione di atti similmente al Consiglio Metropolitano, oltre al potere d'iniziativa su approvazione e modifica dello Statuto Provinciale. Un ruolo analogo a quello dell'Assemblea Metropolitana lo ebbe l'Assemblea dei Sindaci, con potere di approvazione del bilancio e di modifica dello Statuto, oltre che funzioni consultive e propositive.

Per il Presidente della Provincia venne stabilito un mandato quadriennale. La candidatura a Presidente della Provincia venne riservata ai Sindaci in carica, tramite il voto di Sindaci e Consiglieri Comunali in carica, raccogliendo in precedenza però almeno il 15% delle sottoscrizioni degli aventi diritto. Per ogni elettore venne stabilito un voto ponderato (in base agli stessi criteri utilizzati per le Città Metropolitane) e il vincente sarebbe stato individuato osservando la somma maggiore dei voti ponderati tra tutti i candidati. Venne però prevista la decadenza del Presidente Provinciale in caso di decadenza da Sindaco. Al Presidente venne affidata la possibilità di nomina di un Vicepresidente, ma anche in questo caso senza possibilità di nomina di una Giunta Provinciale, fermo restando la possibilità di deleghe fiduciarie ai singoli Consiglieri su specifiche materie.

Il Consiglio Provinciale, presieduto dal Presidente della Provincia, vide l'assegnazione di seggi in base al numero di abitanti: 10 Consiglieri per le Province con meno di 300.000 abitanti, 12 Consiglieri per le Province tra i 300.001 e i 700.000 abitanti e 16 Consiglieri per quelle con più di 700.001. Il Consiglio Provinciale venne stabilito come organo di elezione di secondo livello, con il voto valido di Sindaci e Consiglieri Comunali con voto ponderato e con durata di mandato pari a due anni e con la possibilità di candidatura estesa agli stessi. Per le liste furono richieste sottoscrizioni pari almeno al 5% degli aventi diritto. Venne individuato come sistema elettorale anche in questo caso il modello proporzionale puro con metodo D'Hondt e con gli stessi criteri della Città Metropolitana in caso di pari cifra. In caso di cessazione dal Consiglio Comunale di appartenenza venne prevista anche la cessazione dal Consiglio Provinciale.

2.4 Altre disposizioni

Nella Legge 56/2014 vennero disposte altre misure, legate soprattutto alle Unioni di Comuni e alle fusioni.

Le Unioni di Comuni erano state in precedenza normate dal D.L. 138/2011, che venne però abrogato interamente con il comma 104 della Legge Delrio. Al comma 105 si richiamò lo Statuto delle Unioni di Comuni, previsto anche nell'art. 32 del T.U.E.L., come strumento per determinare la composizione, la modalità di funzionamento degli organi (Consiglio e Presidente dell'Unione) e i rapporti tra i Comuni appartenenti. Per le nuove Unioni venne stabilito l'obbligo di raggiungere una popolazione minima di 10.000 abitanti (3.000 nel caso si trattasse di un'Unione di Comuni appartenenti o appartenuti in passato a Comunità Montane), con l'obbligo per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali (quali

stato civile, elettorale, servizi sociali, ambiente, pianificazione territoriale, edilizia pubblica) in Unione o convenzione. Venne disposta anche il primato dell'Unione e del suo Presidente, anche a livello di pianificazione, gestione ed esecutività, nel caso in cui le funzioni di polizia locale e protezione civile fossero esercitate in forma associata dall'Unione. Vennero inoltre previsti un responsabile unico per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (R.P.C.T.) e un revisore unico (nel caso di Unione superiore ai 10.000 abitanti era invece previsto un Collegio).

Le fusioni di Comuni erano già previste nella L. 142/90, ma in quasi venticinque anni i casi riusciti (tramite referendum) erano quantificati in una decina su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda la fusione pura (due o più Comuni che si uniscono in un nuovo ente, con nuova personalità e nuovi organi), vennero garantite al comma 117 misure di *collegamento* tra tutti i vecchi Comuni, con particolare riferimento a forme di partecipazione e decentramento di servizi e funzioni a livello fisico e venne prevista anche una deroga su alcuni aspetti (comma 124), che sarebbero stati preservati anche dopo la fusione, come nel caso della validità degli atti fino all'entrata in vigore degli equivalenti approvati dal Commissario (come atti regolamentativi, piani urbanistici e bilanci di previsione), dell'applicazione dello Statuto del Comune più popoloso fino all'approvazione di un nuovo, dell'indicazione di residenza valida fino alla scadenza dei documenti e la conservazione degli stessi codici di avviamento postale. Riguardo invece alla fusione di Comuni per incorporazione (un comune più piccolo viene assorbito in uno più grande, che quindi mantiene personalità e organi) vennero proposte anche deroghe temporali per l'adeguamento di tariffe e aliquote da parte dell'ormai ex-Comune incorporato.

Per le Unioni e le fusioni di Comuni però il vantaggio più evidente era riscontrabile nell'articolo 131, in cui si prevedeva che le Regioni potessero introdurre forme di incentivazione, anche economica, in favore dei Comuni che

avviassero questi processi. Si trattava infatti di una novità inedita, che non era presente nelle vecchie leggi di riferimento.

Infine, le ultime disposizioni riguardavano i Comuni, in particolare il numero di seggi, abbassati da dodici a dieci per i Comuni sotto i 3.000 abitanti e da sedici a dodici per i Comuni tra i 3.000 e i 10.000 abitanti. Allo stesso modo venne ridotti a due gli Assessori della prima fascia demografica e a quattro della seconda. Infine venne introdotto per le Giunte Comunali l'obbligo di rispettare la parità di genere, in cui entrambi avevano diritto ad una rappresentanza del 40% con eventuale arrotondamento.

2.5 La tentata riforma costituzionale del 2016

Il passo successivo alla Legge Delrio sarebbe stata l'approvazione di una legge costituzionale che fosse intervenuta proprio sulla Costituzione. Il testo del Ddl 1543 venne ripreso e integrato in un nuovo Ddl, il 1429 A.S., presentato in Senato l'8 aprile 2014. Il testo definitivo, dopo vari passaggi tra Camera e Senato, tra cui revisione del testo originale, venne approvato in seduta finale alla Camera il 12 aprile 2016, come Legge Costituzionale 1/2016, che per effetto dell'art. 138 della Costituzione sarebbe stata oggetto di referendum confermativo.

Tra le varie proposte della riforma, il Capo IV prevedeva la modifica della Parte II e del Titolo V della Costituzione. Innanzitutto, l'articolo 29 prevedeva l'eliminazione della parola "Province" dall'articolo 114 della Costituzione, nel quale si parla degli enti costituenti l'architettura della Repubblica. L'articolo 33 invece prevedeva l'eliminazione della parola "Province" dall'articolo 118, ossia quello che prevedeva che gli enti locali fossero titolari di funzioni amministrative proprie e conferite da leggi statali o generali. L'articolo 34 prevedeva infine l'eliminazione della parola "Province" dall'articolo 119, che invece affidava agli

enti locali l'autonomia finanziaria e di prelievo fiscale. Un aspetto importante della riforma è che le Città Metropolitane rimasero assolutamente intatte, a differenza delle Province²⁵.

Tuttavia, il referendum del 4 dicembre 2016 diede risultato negativo, con il 59,12% degli elettori che respinse la proposta, portando allo scioglimento del Governo Renzi, che legò a questa riforma il suo destino, ma anche ad anni di stagnamento e di dibattito infruttuoso sul tema delle Province, salvate dall'abolizione, ma ingessate in uno stato di incertezza e immobilità.

²⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario, ultimo accesso 20/01/2026 ore 14:51

CAPITOLO III: CRITICA DELLA LEGGE DELRIO

3.1 Le osservazioni del Prof. Di Mario

Tra le numerose voci che hanno criticato la riforma Delrio possiamo trovare quella di Daniele di Mario. Di Mario, classe 1980 e laureato in Diritto Costituzionale con una tesi su Roma Capitale e i suoi profili giuridici, è stato per anni caporedattore della sezione economico-politica de Il Tempo e professore di Diritto Costituzionale presso la Link Campus University della Master Polis, una scuola di formazione per le pubbliche amministrazioni.

Nel libro “Provincia Italia” Di Mario, edito da Eclettica Edizioni e pubblicato nel 2018, in collaborazione con il Consigliere Metropolitano di Roma Andrea Volpi, prova a mettere a nudo i punti deboli della Legge 56/2014 mostrandone le contraddizioni come già segnalato anche da importanti organi politici e tecnici nazionali e definendolo senza mezzi termini un vero e proprio *boomerang* che si è ritorto contro coloro che lo avevano scagliato.

Per primo, Di Mario critica le tempistiche della disposizione: abbiamo ampiamente ricordato come in una prima fase il Governo Monti cercò di riformare l'assetto delle Province con Decreti Legge, facendo leva e focalizzandosi esclusivamente sulle raccomandazioni da parte della Banca Centrale Europea del 2011, incontrando però il respingimento nel metodo da parte della Corte Costituzionale con la sentenza 220/2013. Si sottolinea poi la rapidità con cui già un mese dopo il pronunciamento della Corte il Governo Letta presentò i Ddl 1542 e 1543 e la relativa rapidità di approvazione del primo in appena sette mesi, che Di Mario interpreta come una vera e propria ripicca verso lo stesso.

Il secondo aspetto su cui Di Mario si concentra è invece il principio del taglio della spesa pubblica, citato spesso come la vera motivazione dietro all'urgenza

di questa riforma. In “Provincia Italia” si fa riferimento a diversi rilievi della Corte dei Conti. Questa ha più volte ricordato come le Province siano state il comparto istituzionale che ha più contribuito in questi anni alla riduzione della spesa pubblica, ma ha anche sottolineando i rischi e i costi di una normativa provvisoria sugli enti locali, come poteva essere la Delrio, in attesa di una modifica della Costituzione futura, che non si è nemmeno realizzata nella finestra del 2016.

La Corte, come citato da Di Mario, ha anche rilevato come la nascita della Città Metropolitane e l'introduzione delle Unioni di Comuni avrebbe portato a un aumento consistente dei centri di spesa in concomitanza con la permanenza di altre istituzioni provinciali, andando inoltre a complicare l'assetto degli enti locali e creando ulteriore concorrenza nell'espletamento di funzioni tra gli stessi. Senza contare il fatto, si rileva, che il trasferimento delle non numerose funzioni amministrative provinciali ad altri livelli di governo ha condotto un sensibile aumento dei costi con riflessi negativi per la spesa pubblica e il patto di stabilità.

In particolare, in riferimento a questa nuova riforma, la Corte dei Conti puntualizzava: “Resta impregiudicata la necessità di un ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio nel segno della razionalizzazione con effetti di riduzione della spesa complessiva. In tali direzioni dovrebbe porre la ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni nel territorio che dovrebbe tendere a evitare duplicazioni di funzioni e dovrebbe estendersi anche all'attività degli organismi partecipati ai quali sovente affidata alla gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali”.

Un secondo aspetto messo in luce da Di Mario riguarda invece la riduzione rappresentanza politica e dei costi collegati, un'altra leva utilizzata dai Governi che hanno sostenuto questa riforma per ribadire la bontà della stessa.

Si sottolinea certamente il fatto che la Legge Delrio con l'eliminazione delle indennità per la Giunta e dei gettoni di presenza per i Consiglieri, nonché poi con la futura eliminazione delle Province, avrebbero portato all'eliminazione dei costi di rappresentanza legati 2159 seggi e successivamente all'eliminazione degli stessi. Tuttavia si sottolinea come invece alcune disposizioni della Delrio siano andate invece ad aumentare i costi di rappresentanza della politica, non rispetto alla normativa vigente basata sul T.U.E.L. approvata nel 2000, ma su invece altre proposte presentate in precedenza, come ad esempio nel 2010 e poi in maniera ancora più drastica nel 2011 dall'allora Ministro per gli Affari Regionali Roberto Calderoli.

Se nel T.U.E.L. si prevedevano dodici Consiglieri e quattro Assessori per i Comuni sotto i 3.000 abitanti e sedici Consiglieri e massimo sei Assessori per i Comuni tra i 3.000 e i 10.000 abitanti, la proposta di Calderoli prevedeva un assetto decisamente più ridotto: sei Consiglieri per i comuni fino a 1.000 abitanti, sei Consiglieri e due Assessori per i comuni tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, sette Consiglieri e tre Assessori per i comuni tra i 3.000 e i 5.000 abitanti e dieci Consiglieri e quattro Assessori per il comune tra i 5.000 e i 10.000 abitanti. La Legge Delrio, invece, ha previsto al comma 135 dieci Consiglieri e fino due Assessori per i comuni sotto i 3.000 abitanti e dodici Consiglieri e fino a quattro Assessori per i comuni tra i 3.000 e i 10.000 abitanti. Quindi una cifra decisamente superiore rispetto a quanto proposto da Calderoli (tenendo conto che quasi due terzi dei Comuni italiani hanno popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) e soprattutto arrivando a ad aumentare il numero di Consiglieri Comunali a 26.095 e 5.036 per gli Assessori se andiamo a vedere solo i Comuni sotto i 10.000 abitanti. Il tutto poi senza contare il paradosso del doppio ruolo per Consiglieri Comunali o Sindaci e Consiglieri Provinciali, in particolare poi per i Sindaci dei Comuni Capoluogo delle Città Metropolitane.

Di Mario successivamente si concentra sulle modalità di voto delle elezioni provinciali. Si tratta, come già spiegato, di un voto ponderato e ristretto agli amministratori, definito “consortile” dallo stesso autore. Questa modalità, a detta di Di Mario, è innanzitutto lesiva dell’articolo 5 della Costituzione, che prevede l’elezione diretta ed il coinvolgimento popolare nelle modalità di elezione degli organi di rappresentanza territoriale, in particolare per quelli citati nel Titolo V e quindi ritenuti “spina dorsale” della tenuta dello Stato, coma lo sono le Province. L’autore poi evidenzia un rapporto del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio Europeo del marzo 2013, che si interessò ampiamente al processo di revisione degli enti locali in atto in Italia fin dai tempi del D.L. 201/2011²⁶. Sul tema delle modalità di elezione, si evidenziava come il secondo livello ristretto agli amministratori violasse appieno l’articolo 3 comma 2 della Carta Europea dell’Autonomia Locale (C.E.A.L.), approvata nel 1987 anche dall’Italia, che prevedeva come l’esercizio dell’autonomia locale fosse garantito espressamente da “membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale”. Al contempo i rilievi del Congresso riguardarono altri due temi già trattati: la violazione dell’articolo 6 comma 1 della Carta, in materia di tagli del personale e altre restrizioni arbitrarie dell’autonomia finanziaria e di spesa, che prevede che “devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche”. Per ultimo, in rapporto all’articolo 9 commi 1 e 2, si mette in evidenza come le nuove misure potessero contraddire le disposizioni per cui gli enti locali abbiano diritto a risorse sufficienti e proporzionali rispetto alle proprie funzioni.

Proprio in questo contesto, Di Mario ritiene che le funzioni collegate ai centri di costo più esosi sono rimaste in capo alle Province, quali strade provinciali

²⁶ <https://www.dirittiregionali.it/2013/05/13/litalia-e-la-carta-europea-dellautonomia-locale-ceal-il-monitoraggio-del-congresso-dei-poteri-locali-e-regionali-del-consiglio-deuropa/>, ultimo accesso 22/01/2026 ore 12:07

(135.000 km su tutto il territorio nazionale) e le scuole superiori (quasi 6.000), ma soprattutto il trasferimento delle competenze in tema di formazione professionale e orientamento al lavoro ha portato che anche le Agenzie per l'Impiego diventassero un centro di costo non da poco, sottolineando come nel 2017 nonostante le promesse il Governo Gentiloni non andò ad abolirli. Per Di Mario, la soluzione più naturale sarebbe proprio l'aumento dei trasferimenti alle Province, che però a suo dire dimostrerebbe quindi una fallacia logica rispetto alle disposizioni della Legge Delrio.

Di Mario riporta poi il parere espresso dall'Unione delle Province Italiane (U.P.I.) per bocca del suo Presidente Antonio Saitta, all'epoca Presidente della Provincia di Torino, che attaccò senza mezze misure gli intenti già chiari del Governo Letta durante la Conferenza Unificata Città-Stato e Stato-Regioni, nonostante la recentissima espressione da parte della Corte Costituzionale del luglio 2013. "Il furore abolizionista contro le Province che pervade questo Governo non è giustificato né da ragioni economiche né da ragioni di semplificazione e modernizzazione della pubblica amministrazione. E' il risultato dell'abdicazione della politica alla demagogia", tuonò all'epoca Saitta. E ancora: "Una smania che continua a non essere supportata da alcun dato reale e veritiero. Noi oggi siamo qui alla Conferenza Unificata perché la Corte Costituzionale ha dovuto ribadire una cosa del tutto elementare: che le istituzioni della Repubblica non si aboliscono per decreto legge. Tutti, soprattutto il Governo, avrebbero il dovere di accettare le sentenze di un organo costituzionale di garanzia della democrazia. Invece si è rabbiosamente proceduto ad approvare un disegno di legge costituzionale che ha come filosofia di fondo il ritorno al centralismo autoritario. Il disegno di legge costituzionale è un testo del tutto incoerente con lo spirito della nostra Costituzione, così come espresso dall'articolo 5. E invece del tutto evidente la mancanza di risparmi, anche perché si sta intervenendo ad abolire le istituzioni

che rappresentano l'1,3% della spesa. Vi invito per questo ad avere il coraggio di affrontare la riforma delle Province all'interno di un disegno complessivo di riordino del Titolo V della Costituzione e dia vere la forza di affrontare tutto il tema del riordino istituzionale. Annuncio che chiederemo al Parlamento di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sugli enti strumentali per capire finalmente quanti sono, cosa fanno e come usano le risorse. Questo permetterà al Paese di intervenire a cancellare quelli che sono i veri enti inutili, il sottobosco della politica, dove gli sprechi si moltiplicano”²⁷.

Un ultimissimo elemento che prende l'autore e che intreccia praticamente tutti gli aspetti citati in questo capitolo è la Legge di Bilancio del 2015 e in particolare agli obiettivi di finanza pubblica concordati a livello comunitario, che, a funzioni in gran parte inalterate per le Province nel corso del triennio 2015-2016-2017, avrebbe previsto la diminuzione dei trasferimenti di quasi un miliardo in meno per ogni esercizio, con anche il dimezzamento delle spese correnti per il personale entro il triennio.

La tesi di Di Mario, a fronte anche di questa ultima puntualizzazione, è quindi evidente: non si è trattata di una riorganizzazione organica delle strutture amministrative e delle proprie funzioni, ma di uno spostamento di fondi ad altri livelli (spesso neanche corrisposto ad un proporzionale trasferimento di funzioni), con la creazione di altre realtà che hanno portato ad una situazione ancora più confusionaria proprio per l'espletamento delle funzioni.

²⁷ <https://provinceditalia.it/province-saitta-in-conferenza-unificata-su-ddl-costituzionale-abolizione-province/>, ultimo accesso 22/01/2026 ore 12:20

CAPITOLO IV: UN ESEMPIO EMPIRICO. IL CASO DELLA PROVINCIA DI BERGAMO

4.1 Introduzione e note di metodo

In questo quarto capitolo il focus si sposta dalla storiografia e dalla storia del diritto degli enti locali ad un'analisi concreta dei cambiamenti apportati dalla Legge Delrio alle amministrazioni provinciali.

In particolare, si provvederà ad osservare il caso della Provincia di Bergamo e alcuni suoi dati grazie ai quali poter inquadrare nel merito gli effetti concreti di quanto discusso nel capitolo II e in rapporto anche con le tesi Di Mario che sono state presentate nel Capitolo III.

In primo luogo si osserverà l'iter legislativo di attuazione delle misure della Legge 56/2014 da parte del Consiglio Regionale della Lombardia, che ha creato le base per il recepimento della riforma da parte delle Province lombarde, in particolare riguardo a funzioni, dati finanziari e di risorse di personale. Questo perché la Legge Delrio prevedeva che l'intestazione delle funzioni provinciali fosse esclusivamente attribuita al legislatore statale, ma con la sentenza della Corte Costituzionale 15/2015 si è stabilito che anche il legislatore regionale dovesse essere considerato per l'allocazione delle funzioni non fondamentali (quelle non espressamente inserite all'articolo 3 della L. 56/2014).

Seguirà poi un confronto numerico sui dati: in particolare si confronteranno per i seguenti indicatori specifici. Riguardo alle funzioni si cercherà di confrontare il contesto di Regione Lombardia con quello di altre Regioni, per osservare, oltre alle funzioni fondamentali mantenute dalle Province se vi siano state ulteriori deleghe di funzioni.

Si metteranno a confronto quattro esercizi, al fine di osservare l'impatto temporale completo della Legge Delrio: il primo esercizio da analizzare sarà

quello del 2012, l'ultimo in cui il bilancio di previsione era basato su disposizioni e prescrizioni precedenti ai D.L. del Governo Monti. Il secondo esercizio di riferimento sarà quello del 2015, il primo dall'entrata in vigore della Legge Delrio. Il terzo esercizio sarà quello del 2017, ossia nell'ipotesi del legislatore il primo dopo l'eliminazione definitiva delle Province dal Titolo V della Costituzione. Per ultimo, a scopo conoscitivo, inseriremo invece i dati legati all'esercizio 2025, per osservare il quadro di stretta attualità della Provincia di Bergamo.

Per quanto riguarda i dati finanziari si andranno ad analizzare i seguenti aspetti: le entrate per Titoli del bilancio di previsione, le uscite per Titoli del bilancio di previsione, le opere pubbliche previste e finanziate in conto competenza e il risultato di amministrazione a consuntivo.

In secondo luogo, ci sarà un confronto riguardo al personale, osservando il personale totale e in base al rapporto di lavoro, come anche la suddivisione verticale (ex categorie⁹ e orizzontale (organizzazione degli uffici).

I documenti di riferimento per questa ricerca saranno i bilanci di previsione, i rendiconti di gestione, i piani triennali delle opere pubbliche, i piani triennali di fabbisogno del personale e i documenti unici di programmazione, come segnalati nella sezione Sitografia.

4.2 L'attuazione della L. 56/2014 in Lombardia

Per arrivare ad un'analisi completa legata agli aspetti finanziari e a quelli legati al personale, è necessario prima di tutto osservare come si è arrivati ad attuare la Legge Delrio e soprattutto capire come ci si è interfacciati con il tema delle funzioni fondamentali e trasferite.

Regione Lombardia, con il voto in Consiglio Regionale, ha approvato la legge di attuazione della riforma delle Province con un proprio dispositivo legislativo, ossia la Legge Regionale (L.R.) 19/2015.

Il testo si compone di undici articoli. L'articolo essenziale della L.R. è il 2, che dispone che alle Province lombarde siano assegnate le funzioni fondamentali come stabilite dalla Legge Delrio²⁸. La grande novità però riguarda le materie che invece sono state trasferite, ai sensi della stessa Legge Regionale: vengono infatti individuate in questo senso le funzioni in “materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca” e la “materia di ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche”. Andando ancora più nello specifico, vengono individuati come compiti della Regione “la continuità e la diffusione sul territorio dei servizi rivolti al cittadino e alle imprese” e “la vigilanza e il controllo dell'esercizio dell'attività venatoria e di pesca, nonché le attività di prevenzione e repressione del bracconaggio, previste dalle norme nazionali e regionali”.

All'articolo 3 e all'articolo 5 invece vengono individuate due eccezioni rispetto a questo assetto. La prima è quella della Città Metropolitana di Milano, che mantenne tutte le funzioni fondamentali, comprese quelle già citate e trasferite alla Regione. La seconda è quella della Provincia di Sondrio, ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto di Regione Lombardia come già citato nell'articolo 1 della Legge Regionale, a cui è riconosciuta specificità “in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche e idrografiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali”. A Sondrio, come per la Città Metropolitana, vennero mantenute tutte le funzioni, ponendo in aggiunta però altri tre compiti specifici, che sono l'approvazione del piano provinciale delle cave, il potere di rilasciare concessioni o autorizzazioni riferite alle grandi derivazioni d'acqua pubblica e la

²⁸ Vedere pagina 44 del presente testo

partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione. Inoltre venne creata una commissione paritetica composta da sei membri /tre di nomina regionale e tre di nomina provinciale) a fini consultivi e propositivi al fine del conseguimento delle già citate forme di autonomia particolare per i territori montani e venne data possibilità al Presidente della Provincia di Sondrio di partecipare alle sedute di Giunta Regionale che prevedevano nell'ordine del giorno temi legati all'autonomia territoriale della Provincia.

All'articolo 4 vennero invece costituiti i bacini di riferimento per il Trasporto Pubblico Locale (T.P.L.), ossia Bergamo, Brescia, Sondrio, Cremona-Mantova, Como-Varese-Lecco e infine Milano-Monza Brianza-Pavia-Lodi, dando poi compito agli enti locali di pertinenza di costituire le Agenzie per il Trasporto Pubblico approvandone gli atti fondamentali.

In un saggio pubblicato sul quinto numero di Federalismi del 2019, la ricercatrice dell'Università di Padova Cristiana Benetazzo analizza le diverse Leggi Regionali di attuazione della L. 56/2014 e individua le tendenze presenti nelle varie regioni italiane. La Lombardia, al pari delle grandi Regioni settentrionali ha scelto una via definita “conservativa”, accentrando esclusivamente poche materie di nicchia quali caccia, agricoltura, pesca e concessioni idroelettriche. Piemonte e Veneto hanno forse fatto di più, confermando in blocco tutte le funzioni fondamentali delle loro Province, attribuite con Leggi Regionali vigenti. Si tratta di un approccio che si discosta ampiamente dalla stragrande maggioranza delle Regioni italiane. Ad esempio in Regioni ad evidente trazione turistica come la Liguria, la Campania, le Marche e la Puglia hanno trasferito alle Regioni le funzioni legate al turismo e alle attività culturali; numerose altre Regioni hanno trasferito il coordinamento dei servizi sociali e assistenziali oppure le politiche di formazione ed orientamento del lavoro e ad esempio la Liguria e le Marche e

altri territori del Centro interessati da dissesto idrogeologico hanno trasferito alla Regione la difesa del suolo.

4.3 Il contesto della Provincia di Bergamo

Come abbiamo già detto, il confronto tra i vari esercizi sarà legato alla Provincia di Bergamo. Si tratta di una Provincia che al 1° gennaio 2020 vantava un'estensione territoriale pari a 2.755,86 km² (quarantaduesima in Italia)²⁹, al 30 settembre 2025 contava una popolazione di 1.118.153 abitanti (ottava in Italia dopo Roma, Milano, Napoli, Torino, Brescia, Bari e Palermo), con una densità di 410,65 abitanti/km² e composta da 243 Comuni, la terza Provincia per numero di Comuni dopo Torino e Cuneo, che vantano però un'estensione territoriali pari quasi al doppio. E' interessante poi segnalare poi due cose: in primis la data di istituzione della Provincia, che risale 23 ottobre 1859, quindi già efficace all'approvazione della Legge Rattazzi prima dell'Unità d'Italia; in secondo luogo la popolazione esterna al Capoluogo: infatti, se Bergamo Città a settembre 2025 contava 120.546 abitanti, possiamo osservare come quasi un milione di abitanti viva all'infuori del Capoluogo (l'89,22% del totale). Questi dati, pur sembrando una veduta anagrafica d'insieme, ci consegnano due validi motivi per cui questa Provincia sia adatta al confronto. Innanzitutto, essendo più antica rispetto alla stessa Unità d'Italia e avendo vissuto tutte le fasi di cui abbiamo trattato nel capitolo I, siamo di fronte ad un ente ampiamente consolidato e funzionante nelle sue attività; inoltre, contando quasi un milione di abitanti fuori dal Capoluogo e distribuiti su altri 242 Comuni, si può capire come si tratti di una Provincia che copre un'ampia rete territoriale e comunitaria e che non può essere tacciata di "artificialità" e "inconsistenza" rispetto ad altre Province, senza contare la vasta differenza di territori in cui sono inseriti questi Comuni (bassa pianura, media

²⁹ <https://www.comunicitta.it/province-italiane/province-italiane-per-superficie>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 11:15

pianura, zone lacustri e collinari, hinterland urbano, media e alta valle). Per ultimo, un altro aspetto che abbiamo già trattato e che rende ideale l'analisi sulla Provincia di Bergamo è la tendenza “conservativa” di Regione Lombardia nell'attuazione della L. 56/2014 e della definizione delle funzioni che ha tolto alle Province esclusivamente funzioni di nicchia, lasciando quasi inalterato quindi i compiti attribuiti all'ente.

Una prima breve analisi sugli effetti della Legge Delrio la possiamo già trovare nell'assetto politico: fin dal Secondo Dopoguerra, la Provincia di Bergamo è sempre stata descritta come una delle “Zone Bianche” d'Italia, ossia quelle dove la Democrazia Cristiana vinceva ampiamente (basti guardare alla prima elezione politica del 1948, dove la D.C. ottenne il 73% dei voti, con un andamento altalenante fino al 47% del 1987, l'ultima elezione prima di Tangentopoli) e che dopo la fine della Prima Repubblica divenne uno dei contesti più favorevoli in assoluto all'area politica del centrodestra, tant'è che nel 2004 si presentarono agli elettori due coalizioni di area, ossia una a trazione Lega Nord (21%) e una composta da Forza Italia, Alleanza Nazionale e Unione di Centro (35%), portando comunque alla vittoria al ballottaggio di quest'ultima e del candidato Presidente Valerio Bettoni contro la coalizione di centrosinistra (31%). Nel 2009 l'intesa tra Popolo della Libertà e Lega Nord fruttò una vittoria con il 60% dei voti, che portò alla guida il Sen. Ettore Pirovano, superando il centrosinistra (20%) e la coalizione di centro guidata dal presidente uscente, candidatosi contro il centrodestra (13%). La Legge Delrio, prevedendo esclusivamente il voto degli amministratori, sbaragliò completamente questo assetto ormai consolidato da decenni. Infatti, ci fu il boom della lista civica legata ai Dem: se nel 2009 la lista PD, assieme alle civiche e idealmente insieme alla lista di Italia dei Valori (6%, ma in coalizione propria), raggiungevano il 26%, nel 2014 la lista “Democratici e Civici per la Bergamasca” ottenne il 42% dei voti ponderati, eleggendo sette Consiglieri Provinciali; la Lega Nord si presentò come lista di partito, passando

però dal 35% del 2009 al 25% del 2014, con soli quattro Consiglieri; l'ex Popolo della Libertà (22% nel 2009), insieme all'area vicina all'Unione di Centro (13%), si divise in due liste: "Civici Popolari per Bergamo" (legata a Forza Italia) raggiunse il 20% (3 eletti), mentre il Nuovo Centrodestra di Angelino Alfano si presentò con la lista "Provincia Bene Comune" che arrivò al 13,82% (3 eletti). Questo assetto, portò ad un quasi bilanciamento tra centrodestra (al completo) e centrosinistra, che venne anche superato con il voto del Presidente, che vide vincere il Consigliere Provinciale uscente del Partito Democratico Matteo Rossi (con l'appoggio anche degli amministratori legati a Forza Italia) contro il Sindaco di Treviglio Giuseppe Pezzoni, sostenuto invece dalla Lega e dal Nuovo Centrodestra, e che portò le *larghe intese* in Consiglio Provinciale, dove Partito Democratico e Forza Italia crearono la maggioranza a supporto del Presidente.

In sintesi, tenendo conto che dal 2014 ad oggi il Partito Democratico è sempre stato parte integrante delle maggioranze provinciali e ha sempre espresso il Presidente, possiamo già osservare come il solo voto di secondo livello abbia comportato un cambio di paradigma netto rispetto al modello con l'elezione diretta.

4.4 Confronto finanziario

Entrando nel concreto dell'osservazione empirica, questo settore del capitolo IV osserverà quattro voci particolari. Nelle entrate l'obiettivo sarà quindi osservare come siano cambiate nel corso degli esercizi, ma soprattutto di osservare come siano cambiati i rapporti tra il Titolo I (ossia le entrate tributarie e quindi quelle su cui la Provincia ha potere di prelievo) e Titolo II (le entrate da trasferimenti correnti dallo Stato e da altre amministrazioni) e nello specifico se ci sia stato un indebolimento dell'autonomia fiscale e finanziaria dell'ente, se vi sia stata una maggiore capacità di ottenere fondi per gli investimenti ed eventualmente in che

modo con misure proprie oppure con intervento esterno. Nelle spese l'obiettivo sarà invece di osservare il cambiamento del rapporto tra spese correnti e spese in conto capitale, per capire se vi è stata una contrazione o meno della capacità di investimento dell'ente e inoltre, osservando le spese al Titolo III, quale è stata la variazione della capacità di indebitamento dell'ente. Una terza analisi riguarderà invece le opere pubbliche, in particolare il totale degli investimenti previsti (in rapporto al numero di abitanti), il totale per ciascuna tipologia (stradale, edilizia scolastica e sociale, altri interventi edili) con percentuale sul totale e la percentuale di tipologia di finanziamento da parte dell'ente (trasferimenti vincolati, stanziamenti di bilancio e altre entrate), per capire se sulle grandi opere è aumentata la dipendenza da altri enti oppure no. Un'ultima analisi riguarderà invece la composizione del risultato di amministrazione, in particolare quello non accantonato, per capire se questo assetto ha permesso alla Provincia di avere una quota *cuscinetto* per urgenze ed emergenze, oppure se invece vi è stato un indebolimento sotto questo punto di vista.

Riguardo alle entrate, possiamo osservare che nel 2012 le entrate totali erano quantificabili in 275.892.516,00 €, di cui tributarie 116.314.282,00 €, 19.028.812,00 € da trasferimenti correnti, 9.878.329,00 € da extratributarie (con la somma di entrate proprie correnti pari a 126.192.611,00 €) e 125.671.093,00 € in conto capitale. Nel 2015 le entrate totali erano quantificabili in 219.139.924,84 €, di cui tributarie 74.954.186,13 €, 48.038.703,98 € da trasferimenti correnti, 13.545.863,62 € da extratributarie (con la somma di entrate proprie correnti pari a 88.500.049,75 €) e 35.862.567,12 € in conto capitale. Nel 2017 le entrate totali erano quantificabili in 172.838.421,99 €, di cui tributarie 78.017.879,06 €, 22.297.474,59 € da trasferimenti correnti, 7.848.571,67 € da extratributarie (entrate proprie correnti pari a 85.886.450,73 €) e 35.777.882,91 € in conto capitale. Nel 2024 le entrate totali erano quantificabili in 256.873.656,03 €, di cui tributarie 78.604.000,00 €, 39.287.176,27 € da trasferimenti correnti,

8.565.510,26 € da extratributarie (entrate proprie correnti pari a 87.169.510,26 €) e 35.777.882,91 € in conto capitale.

VOCE	2012	2015	2017	2024
Entrate totali	285.892.516,00	219.139.924,84	172.838.421,99	256.873.656,03
<i>In rapporto alla pop.³⁰</i>	263,04	197,63	155,72	231,33
Entrate da Titolo I	116.314.282,00	74.954.186,13	78.017.879,06	78.604.000,00
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	40,68 %	34,20 %	45,14 %	30,60 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	107,02	67,60	70,29	70,79
Entrate da Titolo II	19.028.812,00	48.038.703,98	22.297.474,59	39.287.176,27
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	6,66 %	21,92 %	12,90 %	15,29 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	17,51	43,32	20,09	35,38
Entrate da Titolo III	9.878.329,00	13.545.863,62	7.848.571,67	8.565.510,26
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	3,46 %	6,18 %	4,55 %	3,34 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	9,09	12,22	7,07	7,71
Entrate da Titolo I e III	126.192.611,00	88.500.049,75	85.886.450,73	87.169.510,26
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	44,14 %	40,38 %	49,69 %	33,94 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	116,11	79,82	77,38	78,59
Entrate da Titolo IV	125.671.093,00	35.862.567,12	35.777.882,91	102.461.969,50
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	43,96 %	16,37 %	20,70 %	39,89 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	115,62	32,34	32,23	92,27

³⁰ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

Osservando le entrate totali, si può osservare come dal 2012 al 2017 le disponibilità finanziarie dell'ente si sono ridotte quasi del 40%, ritornando però ai livelli pre-riforma nel corso degli ultimi esercizi. Per quanto riguarda le entrate tributarie e contributive, si può osservare come la Legge Delrio le abbia diminuite effettivamente e più in generale si può notare come le entrate proprie (Titoli I e III) siano diminuite in termini assoluti, con però un picco del 45% nel 2017, dovuto però alla carenza di entrate al Titolo II e IV. Osservando invece le entrate da trasferimenti correnti, è evidente un altro picco, raggiunto nel 2015, gli anni in cui doveva esserci l'effettiva transizione fino all'abolizione delle Province, con poi però una caduta nel 2017 e una decisa risalita nel 2024. Per ultimo, in riferimento alle entrate in conto capitale (sia contributi per investimenti, che entrate per alienazioni e esercitazione di diritti edificatori) si può osservare come gli investimenti si siano arenati nel 2015 e 2017, con una crescita decisa nel 2024. Tuttavia, confrontando le entrate del Titolo IV, si può osservare come nel 2012 su 125.671.093 €, 28.555.912 € erano previsti da alienazioni di beni (22,73% del totale, il resto proveniente da contributi esterni), mentre le alienazioni di beni del 2024 erano calcolate in 834.250,00 € (0,81% sul totale).

Osservando i titoli di spesa, nel 2012 le spese totali erano quantificate in 291.364.068,00 €, di cui 132.341.053,00 € correnti, 133.165.721,00 € in conto capitale e 15.857.294,00 € per rimborso prestiti. Nel 2015 le spese totali erano quantificate in 229.741.520,44 €, di cui 143.888.924,85 € correnti, 58.731.107,49 € in conto capitale e 10.521.488,10 € per rimborso prestiti. Nel 2017 le spese totali erano quantificate in 213.206.271,11 €, di cui 111.140.655,65 € correnti, 81.695.761,43 € in conto capitale e 5.655.537,46 € per rimborso prestiti. Nel 2024 le spese totali erano quantificate in 263.874.549,89 €, di cui 127.318.752,64 € correnti, 107.455.588,74 € in conto capitale e 2.375.208,51 € per rimborso prestiti.

VOCE	2012	2015	2017	2024
Spese totali	291.364.068,00	229.741.520,44	213.206.271,11	263.874.549,89
<i>In rapporto alla pop.³¹</i>	268,08	207,19	192,09	237,63
Spese da Titolo I	132.341.053,00	143.888.924,85	111.140.655,65	127.318.752,64
<i>In rapporto alle spese totali</i>	45,42 %	62,63 %	52,12 %	48,25 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	121,76	129,76	99,23	114,66
Spese da Titolo II	133.165.721,00	58.731.107,49	81.695.761,43	107.455.588,74
<i>In rapporto alle spese totali</i>	45,70 %	25,56 %	38,32 %	40,72 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	122,52	52,97	73,60	96,77
Spese da Titolo IV	18.857.294,00	10.521.488,10	5.655.537,46	2.375.208,51
<i>In rapporto alle spese totali</i>	6,47 %	4,58 %	2,65 %	0,90 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	17,35	9,49	5,10	2,14

Osservando le spese totali, si può notare il calo nel 2015 e nel 2017, con una successiva ripresa nel 2024. Le spese correnti hanno vissuto un aumento in termini assoluti nel 2015 (anno in cui costituivano quasi due terzi del bilancio, complice il crollo delle spese per investimenti), un calo nel 2017 e una ricrescita nel 2024. Le spese in conto capitale si sono dimezzate dopo la riforma, con una crescita nel 2017 (dove sono subentrati quasi 23 milioni di euro da Fondo Pluriennale Vincolato) e fino ad un nuovo apice nel 2024, dettato quasi esclusivamente dai contributi P.N.R.R. legati a viabilità e scuole superiori. Un tendenza netta e inequivocabile si può scorgere invece nel Titolo IV, dove è evidente il minor accesso a mutui e prestiti, dove i vecchi mutui contratti si sono gradualmente estinti senza contrarne di nuovi.

³¹ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

Prendendo in considerazione invece le opere pubbliche, nel 2012 erano previsti investimenti per 126.199.756,20 €, di cui 108.887.756,20 € per investimenti in nuove realizzazioni, manutenzione straordinaria e ordinaria di strade, 13.632.000,00 € per investimenti in nuove realizzazioni e manutenzioni straordinarie di edifici scolastici e sociali e 3.680.000,00 € di investimenti per altri interventi (piste ciclabili, strutture istituzionali, strutture sportive e di Forze dell'Ordine). Di questi, 87.906.756,20 € erano coperti da trasferimenti vincolati da altre amministrazioni (Stato, Regioni, ecc.), 9.352.000,00 € con stanziamento di bilancio e 28.941.000,00 da altre entrate (ad esempio alienazioni e diritti edificatori). Nel 2015 erano previsti investimenti per 8.084.058,00 €, di cui 2.590.000,00 € per investimenti in nuove realizzazioni, manutenzione straordinaria e ordinaria di strade, 5.321.058,00 € per investimenti in nuove realizzazioni e manutenzioni straordinarie di edifici scolastici e sociali e 173.000,00 € di investimenti per altri interventi. Di questi, 1.412.866,40 € erano coperti da trasferimenti vincolati da altre amministrazioni, 904.644,80 € con stanziamento di bilancio e 5.766.546,80 € da altre entrate. Nel 2017 erano previsti investimenti per 17.777.500,00 €, di cui 14.572.500,00 € per investimenti in nuove realizzazioni, manutenzione straordinaria e ordinaria di strade, 3.055.000,00 € per investimenti in nuove realizzazioni e manutenzioni straordinarie di edifici scolastici e sociali e 150.000,00 € di investimenti per altri interventi. Di questi, 6.070.650,00 € erano coperti da trasferimenti vincolati da altre amministrazioni, 11.706.850,00 € da altre entrate, con invece nessuno stanziamento di bilancio con fiscalità generale. Nel 2024 erano previsti investimenti per 49.079.576,36 €, di cui 44.039.306,86 € per investimenti in nuove realizzazioni, manutenzione straordinaria e ordinaria di strade, 5.040.269,50 € per investimenti in nuove realizzazioni e manutenzioni straordinarie di edifici scolastici e sociali. Di questi, 45.522.058,46 € erano coperti da trasferimenti

vincolati da altre amministrazioni e i restanti 3.557.517,90 € con stanziamento di bilancio.

VOCE	2012	2015	2017	2024
Investimenti da Piano	126.199.756,20	8.084.058,00	17.777.500,00	49.079.576,36
<i>In rapporto alla pop.³²</i>	116,11	7,30	16,02	44,20
Investimenti stradali	108.887.756,20	2.590.000,00	14.572.500,00	44.039.306,86
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	86,28 %	32,04 %	81,98 %	89,73 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	100,18	2,34	13,13	39,66
Investimenti di ed. scolastica	13.632.000,00	5.321.058,00	3.055.000,00	5.040.269,50
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	10,80 %	65,82 %	17,19 %	10,27 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	12,54	4,80	2,75	4,54
Altri interventi	3.680.000,00	173.000,00	150.000,00	0,00
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	2,92 %	2,14 %	0,85 %	0,00 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	3,39	0,16	0,14	0,00
Da trasferimenti vincolati	87.906.756,20	1.412.866,40	6.070.650,00	45.522.058,46
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	69,66 %	17,48 %	34,15 %	92,75 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	80,88	1,28	5,47	41,00
Stanziamento a bilancio	9.352.000,00	904.644,80	0,00	3.557.517,90
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	7,41 %	11,19 %	0,00 %	7,25 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	8,60	0,82	0,00	3,20
Da altre entrate	28.941.000,00	5.766.546,80	11.706.850,00	0,00

³² La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

<i>In rapporto alle entrate totali</i>	22,93 %	71,33 %	65,85 %	0,00 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	26,63	5,20	10,55	0,00

Nella tabella risulta evidente l'ammancio di investimenti negli esercizi 2015 e 2017, rispetto alla quota enorme del 2011, con una ripresa nel 2024, evidentemente trainata dai finanziamenti del P.N.R.R. e da maggiori investimenti ministeriali, in particolare per nuove realizzazioni viabilistiche. Nel corso degli anni gli interventi si sono uniformati soprattutto attorno ai campi della viabilità e dell'edilizia scolastica e della formazione professionale, con la prima che (fatto salvo per il 2015, nell'anno di maggior ammanco di investimenti) è stata destinataria di oltre l'80% dei finanziamenti. Per quanto riguarda la copertura economica, risulta evidente come negli anni di mancati trasferimenti da altre amministrazioni siano venuti meno gli investimenti, con gli esercizi 2015 e 2017 dove l'ente ha dovuto sopperire con altre forme di finanziamento.

Per ultimo, osservando invece il prospetto della gestione, nel 2012 il risultato di amministrazione (escludendo l'avanzo accantonato) era di 7.710.839,67 €, di cui 6.786.068,39 € in avanzo libero, che corrispondeva al 3,38 % delle entrate a consuntivo (dal Titolo I al Titolo IV), ossia 201.019.762,87 €. Nel 2015 il risultato di amministrazione era di 8.829.210,93 €, di cui 3.858.432,56 € in avanzo libero, che corrispondeva al 2,49 % delle entrate a consuntivo, ossia 154.902.368,14 €. Nel 2017 il risultato di amministrazione era di 5.252.827,16 €, di cui 1.799.896,81 € in avanzo libero, che corrispondeva all'1,54 % delle entrate a consuntivo, ossia 117.226.758,57 €. Nel 2024 il risultato di amministrazione era di 22.347.169,52 €, di cui 13.216.202,15 € in avanzo libero, che corrispondeva al 7,03 % delle entrate a consuntivo, ossia 188.136.122,77 €.

VOCE	2012	2015	2017	2024
Risultato di amministr. ³³	7.710.839,67	8.829.210,93	5.252.827,16	22.347.169,52
<i>In rapporto alla pop.</i> ³⁴	7,09	7,96	4,73	20,13
Avanzo libero	6.786.068,39	3.858.432,56	1.799.896,81	13.216.202,15
<i>In rapporto alla pop.</i>	6,24	3,48	1,62	11,90
Entrate (Tit. I-IV) rendiconto	201.019.762,87	154.902.368,14	117.226.758,57	188.136.122,77
<i>Rapp. avanzo – entrate (I-IV)</i>	3,38 %	2,49 %	1,54 %	7,03 %

Da questa ultima tabella emerge come nel corso degli anni sia diminuito l'avanzo disponibile della Provincia e che al 2012 fosse certamente più sostanzioso, ma in rapporto ai primi quattro Titoli di entrata si trattava comunque di una cifra molto contenuta, con una diminuzione dovuta al congelamento degli avanzi di amministrazione attuati ai fini della spending review. Al 2024 però, grazie all'aumento dei trasferimenti vincolati per gli investimenti, l'avanzo disponibile ha anche raddoppiato la cifra dell'avanzo libero.

4.5 Confronto sulle risorse umane

La seconda parte del confronto si interesserà invece delle risorse umane, riferite agli esercizi 2011, 2016, 2017 e 2022. In una prima analisi si osserverà il numero assoluto di dipendenti, raffrontandoli poi al numero di abitanti, distinguendo poi tra quelli a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato, in percentuale rispetto al totale e in rapporto con la popolazione totale. In secondo luogo si osserverà invece la suddivisione tra categorie verticali (ex. cat. A, B, C, D e dirigenziale), sempre in rapporto al numero di abitanti. Per ultimo si farà una

³³ Senza fondi e accantonamenti

³⁴ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

comparazione orizzontale per aree, tra le quali sono state individuate tecnica, ambientale, di vigilanza e amministrativa generale (servizi generali, finanziario, servizi alla persona); nella prima saranno inclusi istruttori, funzionari e specialisti agro-ambientali, nella seconda saranno inclusi collabori tecnici, tecnici manutentivi, istruttori tecnici, specialisti tecnici e funzionari tecnici, nella terza saranno inclusi agenti e specialisti di vigilanza, mentre nella quarta saranno inclusi collaboratori esecutivi e professionali, istruttori ed istruttori educativi, specialisti e funzionari.

Partendo dal numero assoluto del personale, possiamo osservare come nel 2011 erano indicati 639 dipendenti a fine esercizio, di cui 629 a tempo indeterminato e 10 a tempo determinato. Nel 2016 erano indicati 417 dipendenti a fine esercizio, di cui 416 a tempo indeterminato e 1 a tempo determinato. Nel 2017 erano indicati 393 dipendenti a fine esercizio, di cui 392 a tempo indeterminato e 1 a tempo determinato. Infine, nel 2024, erano indicati 445 dipendenti a fine esercizio, di cui 443 a tempo indeterminato e 2 a tempo determinato.

VOCE	2011	2016	2017	2022
Dipendenti totali	639	417	394	445
<i>In rapporto alla pop.³⁵</i>	1.700,92	2.659,12	2.824,26	2.495,34
Dipendenti a tempo indet.	629	416	393	443
<i>In rapporto al totale</i>	98,44 %	99,76 %	99,75 %	99,55 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	1.727,97	2.665,51	2.831,46	2.506,61
Dipendenti a tempo det.	10	1	1	2
<i>In rapporto al totale</i>	1,56 %	0,24 %	0,25 %	0,45 %
<i>In rapporto</i>	108.689,00	1.108.853,00	1.109.933,00	555.213,5

³⁵ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

alla pop.

Dalla tabella risulta evidente il dimezzamento del personale in assoluto nel corso degli anni a cavallo del tentativo di abolizione, ma al tempo stesso si può osservare anche una certa ripresa una volta superata la stagione della riforma. E' rimasto invece invariato nel corso degli anni il rapporto tra dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti a tempo determinato, con uno sbilanciamento totale a favore dei primi rispetto al totale.

Osservando invece l'organizzazione verticale, si può osservare come nel 2011 la categoria A era rappresentata da 16 dipendenti, 238 per la categoria B, 214 per la categoria C, 155 per la categoria D e 16 dirigenti. Nel 2016 la categoria A era rappresentata da 12 dipendenti, 162 per la categoria B, 145 per la categoria C, 93 per la categoria D e 5 dirigenti. Nel 2017 la categoria A era rappresentata da 12 dipendenti, 157 per la categoria B, 129 per la categoria C, 91 per la categoria D e 5 dirigenti. Nel 2022 la categoria A era rappresentata da 10 dipendenti, 110 per la categoria B, 193 per la categoria C, 125 per la categoria D e 7 dirigenti.

VOCE	2011	2016	2017	2022
Dipendenti totali	639	417	394	445
<i>In rapporto alla pop.</i> ³⁶	1.700,92	2.659,12	2.824,26	2.495,34
Categoria A	16	12	12	10
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	2,50 %	2,88 %	3,05 %	2,25 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	67.930,63	92.404,42	92.494,42	111.042,7
Categoria B	238	162	157	110
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	37,25 %	38,85 %	39,85 %	24,72 %

³⁶ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

<i>In rapporto alla pop.</i>	4.566,77	6.844,77	7.069,64	10.094,79
Categoria C	214	145	129	193
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	33,49 %	34,77 %	32,74 %	43,37 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	5.078,93	7.647,26	8.604,13	5.735,51
Categoria D	155	93	91	125
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	24,26 %	22,30 %	23,09 %	28,09 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	7.012,19	11.923,15	12.197,07	8.883,42
Dirigenti	16	5	5	7
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	1,56 %	1,20 %	1,27 %	1,57 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	67.930,63	221.770,6	221.986,6	158.632,43

Se a livello assoluto il personale di categoria A sia diminuito gradualmente, così come i dirigenti (fatto salvo un aumento di due unità dopo la stagione di riforme), fino al 2017 si può notare una diminuzione in categoria assoluta in tutte le categorie restanti (B, C e D), che però mantenne lo stesso rapporto rispetto al totale. E' invece nel 2022 che si osserva un'inversione di marcia per le categorie C e D, ossia quelle con requisiti generali e specifici maggiori, rispetto alla B, quindi si può osservare un fenomeno di maggiore specializzazione rispetto al passato.

Per ultimo, guardando alla suddivisione orizzontale, nel 2011, rispetto al personale presente ad inizio anno, si può osservare come il personale tecnico era di 160 unità, il personale ambientale di 81, il personale di vigilanza di 26 e il personale amministrativo e generale (finanziario, servizi e affari generali) di 370. Nel 2016, rispetto al personale presente ad inizio anno, si può osservare come il personale tecnico era di 117 unità, il personale ambientale di 76, il personale di

vigilanza di 15 e il personale amministrativo e generale (finanziario, servizi e affari generali) di 209. Nel 2017, rispetto al personale presente ad inizio anno, si può osservare come il personale tecnico era di 109 unità, il personale ambientale di 47, il personale di vigilanza di 15 e il personale amministrativo e generale (finanziario, servizi e affari generali) di 223. Nel 2022, rispetto al personale presente ad inizio anno, si può osservare come il personale tecnico era di 99 unità, il personale ambientale di 46, il personale di vigilanza di 15 e il personale amministrativo e generale (finanziario, servizi e affari generali) di 285.

VOCE	2011	2016	2017	2022
Dipendenti totali	637	417	394	445
<i>In rapporto alla pop.³⁷</i>	1.700,92	2.659,12	2.824,26	2.495,34
Personale tecnico	160	117	109	99
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	25,12 %	28,06 %	27,66 %	22,25 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	6.793,06	9.477,38	10.182,87	11.216,43
Personale ambientale	81	76	47	46
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	19,42 %	18,23 %	11,93 %	10,34 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	13.418,40	14.590,17	23.615,60	24.139,72
Personale di vigilanza	26	15	15	15
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	4,08 %	3,60 %	3,81 %	3,37 %
<i>In rapporto alla pop.</i>	41.803,46	73.923,53	73.995,53	74.028,47
Personale amministrativo e altro	370	209	223	285
<i>In rapporto alle entrate totali</i>	58,08 %	50,11 %	56,60 %	64,04 %

³⁷ La popolazione di riferimento è 1.086.890 abitanti per il 2012, 1.108.853 abitanti per il 2015, 1.109.933 per il 2017 e 1.110.427 per il 2024, riferimento ISTAT da <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-bergamo/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2025/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 13:35

<i>In rapporto alla pop.</i>	2.937,54	5.310,68	4.977,28	3.896,24
------------------------------	----------	----------	----------	----------

Da questa ultima tabella, possiamo vedere come, salvo il personale ambientale che si è dimezzato in termini relativi, con il boom del 2022 dettato soprattutto dalla crescita del personale amministrativo.

4.6 Confronto tra tesi di Di Mario e osservazione empirica

Con i dati e i *trend* a disposizione ora possiamo mettere alla prova le tesi che ha rilanciato Di Mario in “Provincia Italia”.

Per primo possiamo osservare il numero di seggi, dove Di Mario denunciava un paradossale aumento dei seggi (con anche ricadute economiche) nei Comuni, mettendo a confronto le disposizioni in materia della riforma del 2014 con quanto proposto in precedenza da Calderoli: tenendo presente la popolazione residente al 1° gennaio 2025³⁸, in Provincia di Bergamo sono presenti 58 comuni con popolazione inferiore ai 1.000, 59 tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, 51 tra i 3.000 e i 5.000 abitanti e 56 con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000. Con la riforma prevista da Calderoli il numero di Consiglieri per queste quattro fasce sarebbe stato in totale (esclusi i Sindaci) di 1.619 e 442 Assessori, con la Legge Delrio invece sono subentrati 2.348 Consiglieri e 662 Assessori, con un aumento dei seggi di 729 Consiglieri in più e 220 Assessori in più, a fronte della diminuzione dei dodici Assessori e di ventuno Consiglieri Provinciali. Il risultato è quindi quello dell’eliminazione delle spese di rappresentanza per la Provincia, ma l’aumento per i Comuni (entrambi finanziati da un apposito fondo trasferito dallo Stato Centrale).

In secondo luogo, riguardo alla violazione della Carta Europea per le Autonomie Locali sulle modalità di elezioni e la rappresentatività democratica degli enti locali, è evidente dagli archivi elettorali, come abbiamo già visto, che l’elezione

³⁸ <https://demo.istat.it/app/?i=POS&l=en>, ultimo accesso 26/01/2026 ore 19:55

di secondo livello abbia ribaltato le tendenze politiche ventennali dell'area, per il Consiglio, ma soprattutto per il Presidente.

In terzo luogo, guardando gli aspetti finanziari, è necessario tenere conto della tendenza “conservativa” di Regione Lombardia nell'attuazione della L. 56/2014, dove sono state trasferite alla Regione solo alcuni aspetti legati a caccia, pesca, agricoltura e concessioni idroelettriche. La tesi di Di Mario era che, al mantenimento dei centri di costo più importanti, non erano corrisposti pari entrate per finanziare queste funzioni. Osservando i dati di Bergamo, pare evidente come le entrate della Provincia siano diminuite sensibilmente nel corso degli anni, in particolare nella stagione delle riforme soprattutto per quanto riguarda la minore attribuzione di entrate tributarie e di contributi per investimenti, soprattutto quelli per la viabilità, ossia il centro di costo principale delle Province post-Delrio. Le minori entrate legate ai tributi hanno costretto nella fase di transizione paradossalmente all'aumento dei trasferimenti correnti, che dal 2015 al 2017 erano nonostante ciò già dimezzate, in coerenza con quanto previsto dalla già citata Legge di Stabilità 2015-2016-2017. Le minori entrate correnti hanno poi spinto l'ente a evitare la contrazione di ulteriori mutui e prestiti, costringendo a utilizzare talvolta l'avanzo di amministrazione per coprire le spese correnti e le manutenzioni, in particolare se guardiamo gli anni immediatamente successivi alla riforma.

Per ultimo, guardando invece il personale, è evidente il dimezzamento dello stesso, già visibile dalla finestra che va dal 2012 al 2017, sempre in linea con quanto citava Di Mario riguardo alla Legge di Stabilità e tenendo sempre conto del quasi intatto mantenimento delle funzioni.

Da questo punto di vista, la provocazione di Di Mario, per cui la soluzione temporanea al limbo (ma al tempo stessa contraddittoria rispetto alla Legge Delrio), ossia l'aumento strutturale dei finanziamenti alla Provincia, sembra avverarsi già guardando all'esercizio 2024, sia riguardo alle entrate correnti sia

riguardo ai trasferimenti per investimenti, andando quindi a smentire l'assetto e i principi previsti dalla riforma del 2014.

CAPITOLO V: RICETTE E NUOVE PROSPETTIVE PER LE PROVINCE

1. Soluzioni proposte per uscire dal limbo

Abbiamo ampiamente dimostrato come il limbo attuale sia altamente infecondo per l'ente provinciale italiano. Se Di Mario riteneva che banalmente il modo più veloce per avere un ripristino istantaneo (ma non totale) delle Province fosse l'aumento dei finanziamenti, altri studiosi invece hanno provato ad effettuare una disamina più completa sulle mosse da effettuare per ritornare all'assetto pre-riforma.

In particolare, si può prendere ad esempio il pensiero di Enrico Carloni, professore di Diritto Pubblico e Amministrativo dell'Università di Perugia. Nel suo volume di "Istituzioni del federalismo" è presente un saggio dal titolo "Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio", in cui si cercano proprio soluzioni concrete in merito.

Per Carloni il punto di partenza naturale è una modifica dell'articolo 114 e 118 della Costituzione, in cui oltre a indicare la Provincia tra gli enti fondamentali che fanno da "spina dorsale" alla Repubblica, è necessario indicare appieno le funzioni e i compiti fondamentali da cui non si può transigere. Si cita la più gettonata reintroduzione della Giunta Provinciale e prima ancora dell'elezione diretta, ai fini di superare la percezione di lontananza e irrilevanza e dare una *governance* credibile e riconoscibile agli occhi del cittadino. Vi è poi l'aspetto finanziario, per cui funzioni fondamentali e disponibilità economiche devono andare di pari passo.

Carloni però riprende due importanti principi e li rimodula per il suo nuovo assetto. Il primo è quello della Provincia "Casa dei Comuni" e della piattaforma amministrativa. Nella Legge Delrio c'è un richiamo importante al ruolo di snodo e di raccordo che devono avere le Province nell'ottica dell'ente di area vasta che

dialoga con i Comuni. Tuttavia l'autore amplia questa visione individuando anche alcuni campi in cui si può mettere in atto quanto già messo per iscritto nella L. 56/2014. Oltre ad alcune opportunità già presenti come la committenza pubblica per gli appalti, lo Sportello Europa per l'accesso ai fondi europei e infine il supporto all'innovazione e alla gestione dei software. Egli ritiene infatti che il supporto può espandersi alle nuove sfide di oggi: in primo luogo, a livello tecnico-patrimoniale, legato soprattutto quindi alla gestione del territorio e dell'edilizia pubblica, vista la necessità dimostrata dai piccoli Comuni di una direzione completa e costante nella realizzazione delle opere finanziare dal P.N.R.R. Inoltre si propone un maggior raccordo in ambiti come privacy e trasparenza, reclutamento di personale, procedimenti disciplinari e gestione delle banche dati e supporto all'introduzione dell'I.A. nella Pubblica Amministrazione.

Il secondo, invece, riguarda invece il concetto di modularità dell'ente provinciale: è corretto individuare delle funzioni "proprie" e fondamentali, ma è necessario altrettanto individuare anche funzioni particolari, che tengano conto delle caratteristiche demografiche e amministrative dei vari contesti, in cui, secondo Carloni, potrebbe avere un importante ruolo di definizione il legislatore regionale.

5.2 Le proposte di legge depositate nella XIX Legislatura

L'avvio della XIX Legislatura e l'insediamento del Governo Meloni hanno ridato linfa al dibattito sulle Province. Sebbene all'interno del programma condiviso dei quattro partiti di centrodestra non ci fosse il chiaro riferimento al ritorno al voto diretto e alla rimodulazione delle Province, numerosi esponenti, a partire dal Ministro Calderoli, in particolare della Lega, si sono espresse apertamente a favore per il ritorno all'assetto precedente alla Legge Delrio. Già nei primi mesi della Legislatura, sono state presentate diverse proposte, sia alla Camera sia al Senato, che riguardavano le Province.

In questo capitolo verranno osservate sei proposte di legge provenienti da sei partiti differenti. Per la maggioranza verranno esaminati i seguenti testi: il disegno di legge n. 203 presentato dal Senatore Silvestroni (Fratelli d'Italia), il disegno di legge n. 367 presentato dal Senatore Romeo (Lega), il disegno di legge n. 417 presentato dalla Senatrice Ronzulli (Forza Italia), il disegno di legge n. 57 presentato dal Senatore Astorre (Partito Democratico), il disegno di legge n. 556 presentato dalla Senatrice Maiorino (Movimento Cinque Stelle) e il disegno di legge n. 821 presentato dall'Onorevole Zaratti (Alleanza Verdi-Sinistra).

Le sei proposte saranno analizzate osservando queste variabili: per primo, se si tratta di una nuova legge oppure se va a modificare una legge preesistente; se è prevista una modifica della Costituzione; se va a toccare o meno il tema della modalità di elezione; se tocca o meno il tema della riorganizzazione degli organi provinciali; se si va a prevedere nuove disposizioni legate alla fiscalità dell'ente; se tocca il tema delle funzioni fondamentali o attribuite, se tocca il tema dello snodo e della piattaforma per i Comuni (così come presentata da Carloni) e se è prevista una certa "modularità" rispetto ai contesti geografici e amministrativi di riferimento.

Il disegno di legge Silvestroni, sottoscritto anche dagli altri Senatori di Fratelli d'Italia Nastri, Spinelli, Matera e Iannone, è stato depositato al Senato e comunicato alla Presidenza il 20 ottobre 2022. Nel preambolo si fa ampio riferimento alle distorsioni della Legge Delrio, riguardo soprattutto agli scarsi finanziamenti rispetto alle funzioni fondamentali mantenute e allo scarso prestigio dell'ente nonostante sia rimasto all'interno dell'articolo 114 della Costituzione. Tuttavia, nel testo sono previsti solo tre articoli: il primo e il secondo prevedono l'abrogazione dei commi 19-22, 25-39 e 58-78 della L. 56/2014 rispettivamente per le Città Metropolitane (che vengono mantenute) e le Province con la reintroduzione dell'elezione a suffragio universale, come stabiliti dall'articolo 74 e 75 del Testo Unico degli Enti Locali, quindi ristabilendo l'elezione dei Consiglieri tramite collegi uninominali. L'articolo 3 prevede invece la reintroduzione nella Legge Delrio della Giunta Metropolitana e Provinciale, presiedute rispettivamente dal Sindaco metropolitano e dal Presidente della Provincia, con composizione e competenze previste dall'articolo 47 e 48 del T.U.E.L.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	Sì
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali (in particolare reintroduzione della Giunta)?	Sì
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	No
Tocca il tema della ridefinizione delle	No

funzioni?	
Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	No

Il disegno di legge n. 367, presentato dai Senatori leghisti Romeo, Pirovano, Tosato e Spelgatti, è stato presentato al Senato e comunicato alla Presidenza il 24 novembre 2022. I Senatori, dopo un breve excursus focalizzato sulle difficoltà incontrate dai Decreti Legge precedenti alla Legge Delrio, sottolineano la scarsa chiarezza riguardo alle disposizioni circa le funzioni delle Province e anche loro alla violazione del principio di sovranità popolare nelle modalità di elezioni. Nel primo e nel secondo articolo, esattamente come per il disegno Speranzon, si prevede l'eliminazione dei commi della Legge Delrio che parlano delle modalità di elezione in maniera esattamente speculare. Invece, all'articolo 3, si prevede la reintroduzione dei gettoni di presenza per la partecipazione ai Consigli e alle sedute di Commissione in favore dei Consiglieri Provinciali. Per ultimo all'articolo 5 si prevede che queste disposizioni siano attuate a tutte le Province, comprese quelle Autonome, in conformità coi loro statuti.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	Sì
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali (in particolare	No

reintroduzione della Giunta)?	
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	No
Tocca il tema della ridefinizione delle funzioni?	No
Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	In parte

Il disegno di legge n. 417 è stato depositato e comunicato alla Presidenza del Senato in data 20 dicembre 2022 dai Senatori di Forza Italia Ronzulli, Berlusconi, Craxi, Damiani, Fazone, Gasparri, Micciché, Occhiuto, Paroli, Rosso, Silvestro e Zanettin. Nel preambolo si sottolinea la precarietà dell'ente successivamente al fallimento del referendum confermativo del 2016, ma anche dell'insufficiente finanziamento rispetto alle funzioni provinciali, oltre al costante riferimento alla violazione dell'articolo 1 della Costituzione. Gli articoli 1 e 2 prevedono la reintroduzione delle elezioni dirette per Presidente, Sindaco Metropolitano e Consiglio, come già stabilito dagli articoli 74 e 75 del T.U.E.L. All'articolo 4 si delega al Governo l'emanazione di una legge che stabilisca le caratteristiche orografiche, territoriali e geografiche per la ridefinizione dei confini provinciali. L'articolo 6 prevede invece l'iscrizione delle funzioni fondamentali delle Province, che, oltre alle forme di autonomia finanziaria, organizzativa e di controllo e al mantenimento delle funzioni di viabilità e infrastrutture, edilizia scolastica superiore di secondo grado, politiche del lavoro e orientamento professionale, tutela ambientale, coordinamento dei servizi di stazione appaltante, pianificazione del trasporto locale e la promozione dello sviluppo economico e territoriale, aggiungendo, nei limiti delle competenze della Regione, disposizione legate alla tutela del patrimonio ittico e venatorio, alla

tutela del suolo, al coordinamento delle attività di Protezione Civile e collaborazione con l'attività di Polizia Locale. All'articolo 7 si prevede una legge delega al governo che tratti la ridefinizione delle entrate tributarie a favore delle Province e la creazione di un fondo perequativo nella fiscalità centrale per il finanziamento delle funzioni fondamentali. All'articolo 9 si prevede quindi l'abrogazione dei commi 19-22, 25-39 e 51-100 all'interno della Legge Delrio.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	Sì
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali (in particolare reintroduzione della Giunta)?	No
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	Sì
Tocca il tema della ridefinizione delle funzioni?	In parte
Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	No

La proposta del Partito Democratico (il disegno di legge n. 57), è stata presentata dai Senatori Astorre, Crisanti, Fina, Franceschelli, Giacobbe e Rojc e comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2022. Nella introduzione, i Senatori riconoscono come errato l'approccio delle precedenti Legislature sugli enti locali ritenuti più

onere che una colonna portante della Repubblica e come tutta la sequenza di Decreti Legge fino alla riforma del 2014 possa aver portato a mancanze e per questo ritengono fondamentale apporre dei correttivi, in virtù di un principio autonomistico presente nel Titolo V della Costituzione da rispettare. Nel primo e nel secondo articolo si prevede l'eliminazione dei commi 19-22, 25-39 e 58-78 della Legge Delrio riguardo la reintroduzione dell'elezione diretta tramite la ricostituzione dei collegi uninominali. Invece, all'articolo 3, si prevede, come previsto anche dal disegno leghista, la reintroduzione dei gettoni di presenza per la partecipazione ai Consigli e alle sedute di Commissione.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	Sì
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali (in particolare reintroduzione della Giunta)?	No
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	No
Tocca il tema della ridefinizione delle funzioni?	No
Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	No

Per il Movimento Cinque Stelle è stata presentata una proposta da parte dei Senatori Maiorino, Floridia e Cataldi e comunicata alla Presidenza il 17 febbraio 2023. Nel preambolo vengono evidenziate l'inefficacia dell'ente rispetto ai servizi ai cittadini (in particolare quelli stradali) e la carenza di fondi rispetto alle funzioni rimaste. All'articolo 1 si va ad apportare alcune modifiche alla L. 56/2014: in particolare per le Città Metropolitane si ritorna all'elezione di secondo livello del Sindaco Metropolitano, istituendo di nuovo una Giunta Metropolitana, mantenendo però la gratuità della carica, l'elezione di secondo livello e puntualizzando anche su alcuni aspetti delle funzioni, come l'assistenza tecnica ai Comuni e la tutela del suolo. All'articolo 2 invece si concentra sulle Province, dove si prevede la reintroduzione della Giunta Provinciale, mantenendo anche in questo caso l'assenza di indennità e il diritto di voto agli amministratori. All'articolo 3 invece si rimanda al Governo una legge delega che prevede una fase di ricognizione per l'individuazione del fabbisogno finanziario per le funzioni fondamentali e di ridefinire i finanziamenti e quindi la fattispecie di autonomia finanziaria delle Province.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	In parte
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali?	Sì
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	No
Tocca il tema della ridefinizione delle funzioni?	In parte

Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	No

Per ultimo, la proposta di Alleanza Verdi e Sinistra, a firma Zaratti, è stata depositata e comunicata alla Presidenza della Camera. L'Onorevole giustifica il testo in virtù della mancata partecipazione elettorale dei cittadini, che avrebbe causato una ulteriore forma di disaffezione politica rispetto alla popolazione. All'articolo 1 e all'articolo 2, esattamente come in quasi tutti gli altri disegni, si prevede l'abrogazione dei commi 19-22, 25-39 e 58-78 e la reintroduzione dell'elezione diretta ai sensi dell'art. 74 e 75 del Testo Unico degli Enti Locali. Queste disposizioni sono valide in maniera uniforme per tutte le Province, comprese quelle Autonome, in conformità con i loro Statuti.

QUESITO	RISPOSTA
Si tratta di una nuova legge?	No
E' prevista una modifica alla Costituzione?	No
Tratta di una modifica delle modalità di elezione (in particolare ripristino dell'elezione diretta)?	Sì
Tratta di una modifica dell'organizzazione degli organi provinciali (in particolare reintroduzione della Giunta)?	No
Tocca il tema dei finanziamenti alle funzioni?	No
Tocca il tema della ridefinizione delle funzioni?	No

Prevede nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No
Prevede una modularità per favorire le particolarità locali?	In parte

5.3 Comparazione tra i disegni di legge

Mettendo a confronto tutte le proposte e tenendo conto di quanto invece prospettato da Carloni, il quadro risulta alquanto deficitario.

Innanzitutto è evidente come le proposte, tranne quella di Forza Italia (che prevede comunque misure legate alla L. 56/2014), vertano in maniera quasi totalitaria su una modifica della Legge Delrio e non vadano a ripensare invece ad ulteriori modifiche da apportare alla L. 267/2000 (T.U.E.L.), che è il testo base per l'ordinamento degli enti locali e base su cui intervenivano le stesse modifiche della L. 56/2014.

In nessuna delle proposte prima ancora si fa riferimento a modifiche da apportare al Titolo V della Costituzione e agli articoli che la compongono.

Il punto della modalità di elezione è invece focale in praticamente tutti i disegni salvo in quello proposto dai Cinque Stelle, che mantiene e uniforma l'elezione di secondo livello: tutti gli altri sostengono il ritorno al voto popolare, in virtù della sovranità popolare dell'Articolo 1 della Costituzione. Tuttavia, vanno tutte a riprendere il modello di elezione precedente alla riforma basato sui collegi uninominali, spartizione proporzionale dei seggi ma assegnazione ai candidati nominati nei collegi dove le liste ottenevano più voti (quindi con grande rischio di rappresentazione disomogenea del territorio).

Neanche la riorganizzazione degli organi della Provincia è soddisfatta in forma unanime: Forza Italia e Fratelli d'Italia prevedono il ritorno alla Giunta, così come il Movimento Cinque Stelle anche se legato ancora alla dimensione di

rappresentanza di area vasta più che di esecutività pura. Non è menzionata dagli altri partiti.

Per quanto riguarda il riordino delle funzioni, solo la proposta di Forza Italia e quella dei Cinque Stelle ne parlano, con una maggiore puntualizzazione e con maggiori attribuzioni per la prima, mentre la seconda si concentra soprattutto sulle funzioni delle singole Città Metropolitane.

Allo stesso modo, solo gli stessi due partiti si concentrano sulle modalità di finanziamento, con i Forzisti che promuovono misure ancora più concrete come un ulteriore fondo perequativo per le funzioni fondamentali.

Riguardo la riorganizzazione della “piattaforma Provincia”, nessun partito ne parla espressamente, mentre la modularità è citata solo da Lega e Alleanza Verdi e Sinistra, ma confinata esclusivamente a Province giuridicamente speciali come quelle di Trento e Bolzano, senza un focus mirato invece su caratteristiche geografiche o territoriali.

QUESITO	F.D.I.	LEGA	F.I.	P.D.	M.5S.	A.V.S.
Nuova legge?	No	No	Sì	No	No	No
Modifica alla Costituzione?	No	No	No	No	No	No
Modifica delle modalità di elezione	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	Sì
Modifica dell'organizzazione degli organi provinciali?	Sì	No	No	No	Sì	No
Modifica dei finanziamenti alle funzioni?	No	No	Sì	No	Sì	No

Ridefinizione delle funzioni?	No	No	In parte	No	In parte	No
Nuove misure di coordinamento e piattaforma delle Province per i Comuni?	No	No	No	No	No	No
Modularità per favorire le particolarità locali?	No	In parte	No	No	No	In parte

In definitiva, possiamo osservare come, pur non rispettando mai appieno le priorità di Carloni, il disegno di Forza Italia sembra quello con una visione più ampia e dettagliata, toccando oltre all'aspetto elettorale anche quello del funzionamento e della revisione dei finanziamenti. I disegni di Fratelli d'Italia e Movimento Cinque Stelle, pur comprendendo importanti lacune (il primo non tiene conto di ridefinizione di funzioni e finanziamenti, il secondo mantiene un assetto elettorale e organizzativo troppo simile a quello attuale per essere una vera e propria riforma), vanno a toccare altri punti oltre a quello dell'elezione diretta. Infine, le proposte di Lega, Partito Democratico e Alleanza Verdi Sinistra, sono troppo concentrate sulla singola reintroduzione del voto popolare, che da solo non può portare ad una riforma organica e strutturale.

5.4 Reintroduzione delle Province in Friuli Venezia Giulia: un primo passo verso il ritorno?

Andando oltre i testi presentati alla Camera e al Senato, con tutte le mancanze che presentano, il dibattito parlamentare da tempo si è arenato su questo tema, soprattutto per questioni di copertura economica, coma anche segnalato da

membri della maggioranza di governo³⁹. Tuttavia, un primo piccolo passo in avanti sembra essere stato fatto nel gennaio 2026: infatti il Senato con voti favorevoli della maggioranza e anche del gruppo di Alleanza Verdi e Sinistra ha approvato la modifica dello Statuto Speciale della Regione Friuli Venezia Giulia. Nel testo è prevista la reintroduzione delle Province come enti di “area vasta” (dopo che erano stati eliminate negli Anni 2010 all’epoca della governatrice Serracchiani), ma caratterizzati da elezione diretta. In questo assetto verrà data disposizione alla Regione di legiferare in primis su una disposizione di ricostituzione ufficiale e successivamente di funzioni assegnare al nuovo ente e con previsione di prima tornata elettorale al 2027⁴⁰. L’auspicio, già rilanciato anche da altri esponenti di maggioranza di vari livelli è di poter tornare ad un assetto precedente alla riforma del 2014, anche se il tema centrale in questo contesto sembra essere proprio l’elettorato e le modalità di voto⁴¹.

³⁹ <https://www.affaritaliani.it/politica/province-balboni-elezione-diretta-999013.html?ref=ig>, ultimo accesso 27/01/2026 ore 16:21

⁴⁰ <https://www.ilpiccolo.it/regione/ritorno-province-fvg-via-libera-riforma-statuto—hs4t631p>, ultimo accesso 27/01/2026 ore 16:33

⁴¹ <https://www.ildolomiti.it/politica/2026/a-volte-ritornano-ecco-le-province-in-fvg-saranno-di-nuovo-elette-dai-cittadini-che-non-sembrano-entusiasti-zaia-le-vuole-sono-la-sublimazione-della-democrazia>, ultimo accesso 27/01/2026 ore 16:45

CONCLUSIONE

Le osservazioni di Di Mario sembrano essere confermate appieno: la Provincia, dopo la Legge Delrio, è diventato un ente mutilato: a quasi parità di funzione sono diminuiti i finanziamenti correnti (con l'anomalia di un surplus negli anni dove la transizione verso l'abolizione sembrava segnata), è stata ridotta l'autonomia tributaria e di prelievo, è stato ridotto all'osso il personale e si è paradossalmente arrivati ad aumentare anche le cosiddette poltrone, il tutto mostrando quantomeno all'apparenza una contraddizione rispetto all'articolo I e al Titolo V della Costituzione. Anche la perifrasi, più volte ripetuta senza reale concezione, di Provincia "Casa dei Comuni" viene smentita dalle osservazioni anche di altri autori come il Dott. Carloni, che osservando questo modello di raccordo sia quantomeno ancora embrionale.

D'altro canto, proprio osservando le proposte di Carloni, dalle più citate reintroduzioni delle elezioni dirette e della Giunta, fino alla revisione delle funzioni e dei finanziamenti, passando per la piattaforma della Provincia e l'approccio modulare alle peculiarità dei territori, risulta come la politica veda ancora il tema delle Province in un'ottica maggiormente di ritualità elettorale, più che come un ente a cui ridare dignità e piena operatività.

Con l'autorizzazione alla modifica dello Statuto Regionale del Friuli Venezia e Giulia l'auspicio di molti, a partire dagli amministratori locali, è quello di un riordino definitivo, che possa anche andare oltre l'elezione diretta. Sarà un'operazione che, richiedendo un aumento di spesa (seppur non esageratamente gravoso), per definizione richiede un'importante riflessione sulle coperture economiche, ma che dovrebbe richiedere soprattutto un degno ripensamento delle funzioni provinciali, per mettere in atto in maniera concreta e materiale l'idea astratta di "Casa dei Comuni" di cui troppo spesso si è abusato. Il tutto,

senza dimenticare i moti dell'antipolitica e della *lotta alla casta* che troppo frequentemente in maniera ciclica tornano a farsi sentire.

Con la XIX Legislatura quasi al termine, difficilmente il Governo Meloni si impegnerà entro il 2027 a far approvare una nuova riforma, evidentemente accantonata in favore delle riforme in tema di giustizia e della legge elettorale per il Parlamento e il *premierato*. Il terreno fertile potrebbe essere quello del post-2027, in attesa di proposte più incisive e materiali di quanto finora depositato nel 2022 e nel 2023.

RINGRAZIAMENTI

Era marzo 2024. Mi trascinavo da due anni non facili, con situazioni spiacevoli e difficili, che avevano messo a dura prova me stesso. Ma il presente stava sfociando nel futuro: sentivo che qualcosa stava cambiando. Conoscevo nuove persone, rinsaldavo legami storici e soprattutto mi preparavo a sfide che mi avrebbero segnato per sempre. Al contempo, pensavo a quello che i miei genitori hanno sempre definito “la mia priorità”, l’Università. Una priorità molto indigesta all’epoca, che mi ricordava spesso proprio quelle situazioni. Non vedevo l’ora di prendere quella dannata laurea triennale per trovare una nuova strada. Ma quale? Un giorno, preso dalla curiosità, cercai i corsi di laurea magistrale di varie università in Lombardia e non solo. Ma niente. Ore a cercare e ancora nulla. Fino a quando mi ricordai di un mio vecchio conoscente che frequentava proprio questa Università. Andando sempre più a fondo trovai la *via d’uscita*: Governo e Politiche Pubbliche. Fin da bambino sono sempre stato appassionato di politica e di tutto ciò che riguardava la cosa pubblica, ma mai come in quel periodo sentii quella passione così vicina a me.

Da lì in avanti, si aprì un nuovo capitolo della mia vita: impegnativo, tosto, talvolta snervante, ma un’esperienza da film che non mi ha mai tolto di dosso l’entusiasmo, quel pregio che tantissimi mi hanno fatto notare proprio da quei momenti di fermento e che in 21 anni di vita non avevo mai notato. E’ stato il sale di questi due anni da quando mi sono iscritto a questa Università, il vero ingrediente segreto che mi ha permesso di procedere spedito verso questa laurea, che però assolutamente rivendico con orgoglio. Entusiasmo che non è mancato neanche a fine 2025, quando ho avuto la fortuna di intraprendere un tirocinio curricolare presso l’ASST Bergamo Ovest, dove ho potuto toccare ancora più nel concreto l’impegno presso una Pubblica Amministrazione, visitando e collaborando fianco a fianco con gli uffici nelle loro mansioni quotidiane e non

solo. Un entusiasmo che anche qui ha colto il segno, vista la richiesta di accesso a una graduatoria per supportare definitivamente questa bellissima realtà.

E ora siamo al traguardo finale: da quel giorno di marzo 2024 tanto è cambiato in meglio e tanto altro potrà cambiare nei prossimi mesi ed anni, perché il percorso, con tutte le sue innumerevoli difficoltà, ma anche le sue soddisfazioni, procede e procederà. A renderlo più bello, ci hanno pensato tantissime persone.

In primis, un ringraziamento lo devo al Prof. Alessandro Venturi e al Dott. Luca D’Affonchio, che hanno deciso di sostenere il mio impegno in questa tesi, tra mail, richieste e correzioni. Un ringraziamento lo meritano i miei famigliari, mia mamma Chiara, mio papà Gianluca, mia sorella Marta, le mie nonne Maria e Giuseppina, zie e zii, cugini e cugine, per il supporto mai mancato, per l’incoraggiamento e per l’orgoglio che avete sempre dimostrato di avere nei miei riguardi.

Un grazie lo devo assolutamente anche a tutti i professori e a tutti i ragazzi e ragazze che ho conosciuto in questi due anni. Soprattutto a Giovanni, Pietro F., Matteo, Nicolangelo, Pietro R., Elisabetta, Aurora e Irene: nonostante l’impegno istituzionale e lavorativo mi abbiano tolto molto tempo, ho potuto vivere momenti bellissimi, con un gruppo sano e genuino, che mi hanno fatto finalmente tornare voglia di frequentare dopo anni di allontanamento dalle lezioni.

Ringrazio i vertici dell’ASST Bergamo Ovest per l’occasione datami con il tirocinio: il Direttore Generale Giovanni Palazzo, il Direttore Sanitario Antonio Manfredi (nonché mio *tutor* aziendale), il Commissario Straordinario Rosetta Gagliardo, il resto della direzione strategica, i direttori di Unità Operativa e tutti i collaboratori (poi diventati miei colleghi) che mi hanno permesso di apprendere tantissimo.

Un ringraziamento lo devo anche a tutta l'Amministrazione Comunale di Brignano Gera d'Adda e ai tanti amici (l'elenco sarebbe infinito) che ho conosciuto nel mio impegno politico, perché proprio in questo ambito forse sono riuscito a scoprire quell'entusiasmo che ho sempre celato.

Per ultimo, voglio dedicare qualche riga in più ai miei amici, quelle persone che hanno saputo starmi accanto in maniera totalmente disinteressata, condividendo con me momenti di goliardia sfrenata e di cervello spento: siete stati forse più di tutti la mia spina dorsale, il mio rifugio nei momenti meno facili, il mio scacciapensieri, il mio scarico emotivo in una vita che ho riempito di sale. Ognuno di voi è arrivato al momento perfetto: con qualcuno ho rinsaldato e coltivato rapporti nel tempo, altri sono arrivati nei momenti più duri e hanno saputo più di tutti tirare fuori il meglio di me, altri invece li ho scoperti una volta superato le ore più buie, ma riuscendo comunque a migliorare notevolmente le mie giornate.

Siete semplicemente unici ed insostituibili e per questo vi ringrazio per nome: Simone, Stefano, Filippo, Francesco, Matteo R., Gabriele, Matteo C. e Andrea; un ringraziamento in anticipo lo rivolgo alle tante altre persone che da qui in avanti si avvicineranno e contribuiranno anche loro a migliorare la mia vita.

Ora è giunto il momento di chiudere questo bellissimo capitolo di due anni per iniziare nuove avventure: per riassumere questa bellissima parentesi della mia vita, mi viene in soccorso quello che disse un ragazzo, Tim Bergling, in arte *Avicii*, che è stato capace di sconfiggere con passione ed entusiasmo lo scetticismo e il male attorno a lui, il cui insegnamento di vivere una vita da ricordarsi per sempre ha ispirato milioni di persone in tutto il mondo.

Grazie ancora a tutti per tutto,

Federico

BIBLIOGRAFIA

Benetazzo, Cristiana, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”*: profili partecipativi e funzionali-organizzativi in “Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europea”, n. 5/2019

Carlioni, Enrico, *Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio*, in “Istituzioni del federalismo” (a cura) di Enrico Carlioni, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021

Di Mario, Daniele e Volpi, Andrea, *Provincia Italia: dal flop della Legge Delrio a un vero riordino degli Enti Locali*, Eclettica Edizioni, Massa, 2018

Spalla, Fulvio e Dossena, Antonio, *La provincia in Italia: il percorso di un'identità*, Arance, Roma, 2009

SITOGRAFIA

Bilancio di Previsione della Provincia di Bergamo, esercizio 2012, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 15:24

Bilancio di Previsione della Provincia di Bergamo, esercizio 2015, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 15:31

Bilancio di Previsione della Provincia di Bergamo, esercizio 2017, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 15:47

Bilancio di Previsione della Provincia di Bergamo, esercizio 2024, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 16:01

Piano Triennale delle Opere Pubbliche della Provincia di Bergamo, esercizio 2012, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 16:32

Piano Triennale delle Opere Pubbliche della Provincia di Bergamo, esercizio 2015, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 16:51

Rendiconto di gestione della Provincia di Bergamo, esercizio 2012, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 17:34

Rendiconto di gestione della Provincia di Bergamo, esercizio 2015, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 17:56

Rendiconto di gestione della Provincia di Bergamo, esercizio 2017, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 18:21

Rendiconto di gestione della Provincia di Bergamo, esercizio 2024, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso 25/01/2026 ore 18:43

Piano Triennale di Fabbisogno del Personale della Provincia di Bergamo, esercizio 2012, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso

Documento Unico di Programmazione della Provincia di Bergamo, esercizio 2015, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso

Documento Unico di Programmazione della Provincia di Bergamo, esercizio 2017, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso

Documento Unico di Programmazione della Provincia di Bergamo, esercizio 2024, in <http://delibere.provincia.bergamo.it/>, ultimo accesso