



MINISTERO
DELL'INTERNO



I nuovi statuti provinciali: spunti problematici e propositivi

Guido Meloni

Roma, 19 dicembre 2014

La rilevanza della nuova fase statutaria

La profonda trasformazione delle province operata con la l. 56/2014 pone una prima e decisiva sfida con la redazione dei nuovi statuti.

Si tratta di una fase, quella di adozione delle nuove carte statutarie, che impone però innanzitutto una attenta considerazione della valenza stessa del ruolo che gli enti provinciali sono chiamati ad interpretare nel riconsiderare se stessi attraverso le proprie norme di autonomia.

Si potrebbe infatti essere tentati di seguire una logica di mero adattamento dei vecchi statuti al nuovo contesto normativo ordinamentale, secondo una lettura peraltro rafforzata dal dato letterale della legge statale di riforma, che si riferisce propriamente all'adeguamento degli statuti previgenti rispetto a quanto previsto dalla legge 56.

Ma ben altra sembra invece la considerazione che le province devono avere nel predisporre i nuovi statuti, quale opportunità per esplorare tutte le potenzialità innovative che proprio il rinnovato quadro ordinamentale dell'ente offre.

In altri termini, la riscrittura degli statuti non sembra possa ridursi ad una operazione di mero aggiustamento organizzativo e funzionale, nella prospettiva di incidere solo per quanto necessario sul vecchio impianto ancorato al previgente assetto ordinamentale; al contrario, proprio per non ridurre la valenza, mortificando la stessa autonomia degli enti, i nuovi statuti provinciali devono invece costituire l'occasione per ripensare innovativamente ruolo e organizzazione della provincia, interpretando coraggiosamente la sfida che il legislatore ha lanciato nel ridefinire in profondità l'ente di area vasta.

Per fare ciò è necessario liberarsi, anche concettualmente, dal vecchio impianto finora conosciuto, nonché dalla possibile tendenza ad operare una riscrittura degli statuti con una permanente e assorbente remora critica rispetto alla legge 56 di riforma, per guardare invece senza riserve a ciò che le norme statutarie sono chiamate ad inverare nel configurare i tratti caratterizzanti del nuovo ente.

E in una tale ottica ricostruttiva bisogna innanzitutto guardare a ciò che costituisce il *proprium* della legge 56 per le province, vale a dire la configurazione dell'ente di area vasta quale ente di secondo livello.

Il che non significa accedere alle pure ventilate letture restrittive della riforma, che vorrebbero configurare le nuove province come enti serventi o meramente ancillari dei comuni.

Al contrario, proprio una lettura organica della riforma, scevra da pregiudizi, porta a considerare la provincia riformata come l'ente capace di elevare a livello di area vasta le istanze comunali, non limitandosi meramente a recepirle, ma rielaborandole e istituzionalizzandole in una dimensione precipua che ne caratterizza lo stesso ruolo, appunto, di ente di area vasta sovracomunale.

L'ambito della potestà statutaria delle province tra permanente garanzia costituzionale, legge di riforma e t.u.e.l.

A leggere superficialmente la legge 56 - come si accennava - le modifiche "ai vecchi statuti" sembrano essere richieste più per assicurare un adeguamento necessario imposto dalla legge di riforma, che non quale esercizio di una potestà di autorganizzazione espressione tipica e caratterizzante di autonomia dell'ente.

Non a caso, in tal senso, si potrebbe rilevare come i riferimenti alle "nuove" norme statutarie provinciali siano rinvenibili negli interstizi delle disposizioni della legge 56, in assenza di una previsione di carattere generale che richiami l'autonomia e la latitudine della potestà statutaria dei nuovi enti di area vasta; tanto più se si accede ad una lettura stretta della legge di riforma che per le province sembra autoqualificarsi come unica fonte di disciplina (comma 51), escludendo la applicabilità delle residue norme del testo unico compatibili, come invece avviene per le città metropolitane con esplicito rinvio alle norme del testo unico sui comuni (comma 50); tanto che, in una tale prospettiva ricostruttiva, sembrerebbe doversi considerare oramai non valevole per le province la norma generale di cui all'art. 6 del tuel sulla potestà statutaria.

D'altra parte, lo stesso tenore della legge 56 per quanto riguarda invece la disciplina delle città metropolitane, pare confermare ulteriormente tale lettura. Basti considerare come proprio per le città metropolitane siano comunque previste specifiche disposizioni a carattere generale volte a determinare la valenza e gli ambiti della potestà statutaria (commi 10 e 11), nonché a rafforzarne la portata, come nel caso della possibile previsione statutaria della elezione diretta degli organi metropolitani (comma 22).

Ciò nonostante, e comunque anche e non certo secondariamente in considerazione della permanente previsione costituzionale della provincia come ente dotato di potestà statutaria quale attributo proprio dell'autonomia di cui gode, non sembra doversi

accedere ad una interpretazione restrittiva degli ambiti di scelta statutaria riservati all'ente di area vasta.

Nel considerare attentamente le norme che la legge di riforma dedica alle province, ci si avvede, infatti, che i margini di scelta che residuano ai nuovi enti di area vasta nel definire il proprio assetto ordinamentale, non risultano niente affatto marginali, e non possono che essere colmati in primo luogo proprio attraverso una consapevole e innovativa valenza da riconoscere alla potestà statutaria, seppur nei vincoli dei nuovi disposti legislativi.

Si tratta di un esercizio, che a partire dalla configurazione dei nuovi organi provinciali e dei loro rapporti, le province sono chiamate a svolgere con la riscrittura degli statuti, per dare corpo e sostanza al ruolo e alla nuova dimensione propria di enti di area vasta di secondo livello che il legislatore statale ha voluto tratteggiare, non esauendo però del tutto l'ambito proprio delle scelte di autorganizzazione riservate all'ente.

Paradossalmente, per certi versi, anche i chiarimenti resi in sede governativa su una questione quanto mai controversa, quale quella relativa alla permanenza o meno delle norme (compatibili) del testo unico degli enti locali, non fanno che rafforzare la portata riconosciuta agli statuti.

Come si accennava in precedenza e che come noto, la legge 56 si autoqualifica come (unica) fonte di disciplina delle province (comma 51), trascurando di farsi carico di definire i rapporti tra la legge di riforma e le norme del t.u.e.l. per le province.

Non lo fa nei termini della esplicita abrogazione, ma neppure ne richiama la vigenza per quelle norme che risultassero compatibili con la nuova disciplina.

Si tratta di un deficit non certo trascurabile, se solo si considera che, come è ovvio, la l. 56 non può ritenersi esaustiva della intera disciplina che pure si rende necessaria per le nuove province (solo per fare un esempio, basti considerare le norme del t.u.e.l. sull'ordinamento finanziario e contabile).

Ma anche sul versante delle norme di organizzazione, se per un verso la legge 56 travolge totalmente il vecchio impianto dell'assetto degli organi politici delle vecchie province, per altro verso, essa non rappresenta una fonte sufficiente per la definizione della organizzazione interna del nuovo ente.

Tanto che, proprio la circolare del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie del 23 ottobre 2014, giunge a ritenere che, pur in presenza nel dettato della legge di una

profonda differenziazione tra quanto previsto per le città metropolitane, per le quali il comma 50 rinvia alle norme compatibili del t.u.e.l. in materia di comuni, e per le province, invece, il già richiamato comma 51 prevede solo la disciplina della “presente legge”, non si possa comunque prescindere dal doversi riferire anche alle norme non incompatibili del testo unico, “al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell’ente” provincia.

È il riconoscimento esplicito della defaillance in cui è incorso il legislatore: la legge 56 non può ritenersi soddisfacente e certamente non lo è.

Basti pensare, sul piano organizzativo, alla definizione della struttura amministrativa dell’ente, in particolare per quanto concerne la definizione degli uffici di vertice (segretari, direttori generali) e di quelli dirigenziali, nonché dei loro rapporti con gli organi di vertice politico.

Al riguardo sicuramente le norme del t.u.e.l. non possono che costituire il naturale punto di riferimento normativo nel silenzio della legge di riforma.

Si pensi al principio della distinzione tra indirizzo politico e ruolo della dirigenza, che in quest’ottica pare indubbiamente mantenere tutta la sua portata e che certo non risulta incompatibile rispetto alla nuova disciplina legislativa, ma anzi potrebbe ritenersi si imponga quale principio generale che informa il sistema istituzionale della Repubblica nel suo complesso.

Ciò nonostante, proprio i chiarimenti offerti con la circolare che si è richiamata, non si limitano a rinviare alle norme del t.u.e.l., purché non incompatibili con la legge, ma riconoscono, pur nella riaffermata vigenza delle norme del testo unico, uno spazio particolarmente significativo agli statuti delle nuove province, in quanto anche rispetto ad essi, e non solo nei confronti della l. 56, andrà verificata di volta in volta la permanente compatibilità del d. lgs. 267/2000 (la circolare si esprime nei termini delle norme del t.u.e.l. “*non incompatibili con la Legge, per quanto non disciplinato dalla legge e dallo statuto*”).

Un conferma della portata estremamente rilevante che gli statuti possono e sono chiamati ad assumere, quale fonte idonea ad integrare la disciplina organizzativa e funzionale della provincia, con ampi spazi di autonomia, rispetto alla quale – come ci dice il Governo – deve verificarsi addirittura la compatibilità delle residue norme del testo unico.

Vincoli e opportunità del nuovo assetto degli organi provinciali

Il punto cruciale per la disciplina rimessa ai nuovi statuti è costituito senza dubbio dalla definizione degli organi e delle loro attribuzioni, nonché dei rapporti che ne configurano la forma di governo.

A tale riguardo la legge 56 opera delle scelte che costituiscono degli evidenti vincoli normativi, ma allo stesso tempo essa, anche per la laconicità di talune disposizioni, consente letture interpretative piuttosto ampie, tali da richiedere scelte significative proprio ad opera delle nuove fonti statutarie.

Il primo vincolo imposto dal legislatore di cui tener conto è senz'altro quello relativo alla individuazione degli organi provinciali. Il comma 54, infatti, nel tratteggiare l'organizzazione dell'ente, considera che i soli organi provinciali siano il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci. Espressamente dichiara che tali organi sono "esclusivamente" gli organi della provincia, escludendo pertanto – anche sotto il profilo della mera opportunità – di poter operare una eventuale successiva (re)introduzione, anche meramente surrettizia, di ulteriori organi da parte dello statuto. L'esclusività della previsione normativa risalta peraltro a considerare che analoga formula (l'esclusivamente) non è utilizzata nella individuazione degli organi della città metropolitana (comma 7), rafforzando in tal senso l'espressione della esplicita volontà legislativa per quanto attiene alla limitazione degli organi provinciali.

Anche per questo specifico profilo, però, piuttosto che limitarsi a contemplare, magari con qualche perplessità aggiuntiva, il vincolo imposto dal legislatore, sembra doversi considerare come la previsione della organizzazione della nuova provincia vada considerata nello spirito della riforma e del nuovo ruolo riconosciuto all'ente di area vasta quale ente di secondo livello.

Il che esclude, anche in un'ottica di semplificazione istituzionale, la riproposizione in sede statutaria di una articolazione "pesante" dell'ente, magari sulla scorta del modello pregresso, caratterizzato non solo dalla presenza della giunta e degli assessori – oggi non più previsti e non reintroducibili -, ma anche da una pluriforme organizzazione, anche a livello consiliare, caratterizzata da commissioni, conferenze capigruppo, etc.

Ciò che invece la legge 56 pare chiedere agli statuti, anche per la espressa previsione dell'"esclusivo" modello organizzativo delineato, è di dar corpo e sostanza al sistema

semplificato, ma fortemente innovativo, dei nuovi organi di governo della provincia, configurandone i rapporti – per quello che si dirà successivamente - in relazione soprattutto al nuovo ruolo istituzionale riconosciuto all'ente di area vasta.

Ulteriore vincolo, inevitabile, come sappiamo, anche per quanto riferibile alla previgente disciplina normativa, è quello relativo alle competenze degli organi, che la legge definisce espressamente.

A tale riguardo, però, la legge di riforma presenta anche dei significativi margini di flessibilità, che proprio i nuovi statuti sono chiamati a considerare attentamente.

È lo stesso comma 55 che, nel definire le attribuzioni del presidente della provincia e del consiglio provinciale rinvia agli statuti la individuazione delle ulteriori funzioni per entrambi gli organi.

Ambito certo di non poco conto, tanto più nel quadro del nuovo assetto organizzativo che, con il venir meno della giunta e della sua connessa competenza residuale, lascia aperto uno spazio non certo marginale per i nuovi statuti nella determinazione delle attribuzioni degli organi. Anche in questo caso gli statuti sono così chiamati a considerare innovativamente, ben al di là dei pur consolidati assetti previgenti, il riparto delle attribuzioni tra l'organo di vertice monocratico e il consiglio, anche in relazione alla mancata previsione nella legge 56 di una competenza residuale a favore di uno degli organi di governo.

Il che consente di prefigurare come nello stesso riparto di talune attribuzioni più propriamente gestionali, anche se a carattere generale, potrebbe essere previsto un nuovo ruolo per il consiglio, anziché una generalizzata funzione residuale in capo al presidente, anche in considerazione – per quello che si dirà – del nuovo ruolo che l'assemblea dei sindaci, quale organo di indirizzo e controllo, a rappresentanza generale delle istanze territoriali, può essere chiamata a svolgere nella nuova provincia.

D'altra parte, proprio con riguardo alle attribuzioni definite dal legislatore per l'assemblea dei sindaci, queste appaiono espressamente individuate con riferimento ai poteri (propositivi, consultivi e di controllo), che ne tratteggiano il ruolo, piuttosto che rispetto a specifiche attribuzioni; tanto che lo statuto è chiamato ad intervenire nel declinare i compiti specifici (il comma 55 espressamente richiama la determinazione dei poteri assembleari "secondo quanto disposto dallo statuto"), consentendo così alla fonte

di autonomia di caratterizzare significativamente, così facendo, il ruolo stesso dell'assemblea dei sindaci.

A fronte dei vincoli normativi e delle flessibilità pure riscontrate, pare doversi rilevare un punto debole dell'impianto normativo costituito soprattutto dalla carenza di una compiuta definizione dei rapporti tra gli organi provinciali, considerati per lo più nella loro valenza singola piuttosto che nel quadro delle pur necessarie e inevitabili relazioni. Anche sotto questo specifico profilo, però, la laconicità di talune disposizioni della legge 56 paiono offrire un significativo margine di manovra ai nuovi statuti, tale da consentire a ciascuna provincia la possibilità di configurare un proprio assetto organizzativo, capace di interpretare al meglio lo specifico di ogni realtà territoriale, nel quadro del rinnovato ruolo di ente di area vasta di secondo livello.

La forma di governo nella disciplina statutaria

La legge 56, come ampiamente noto, compie una scelta evidente nel riconoscere un ruolo rafforzato al presidente della provincia, anche in considerazione della preminenza dell'organo monocratico di vertice a fronte della eliminazione della giunta.

Si è già detto, di come nonostante la centralità delle funzioni di governo attivo del presidente, non tutte le funzioni cd. gestionali debbano in via residuale essere riconosciute in via esclusiva solo al presidente, essendo prefigurabile probabilmente per talune di esse, laddove soprattutto risultino a carattere generale, una attribuzione da parte dello statuto al consiglio provinciale.

Pur tuttavia, proprio in relazione all'organo consiliare, appare rimarcata la posizione riconosciuta al presidente nel nuovo ente di area vasta; centralità non solo riconducibile alla dotazione di attribuzioni e funzioni che la legge gli riconosce, ma alla stessa posizione istituzionale che ne risulta anche rispetto a quella delineata per il consiglio. Significativa al riguardo la non coincidenza del mandato dei due organi: quattro anni per il presidente (comma 59), due anni per il consiglio (comma 68), prefigurando in tal modo un rinnovo totale del consiglio con una sorta di elezione di medio termine, che rafforza il ruolo presidenziale, non subordinato al rinnovo consiliare, anche se proprio il rinnovo biennale dell'organo consiliare può finire comunque – per quello che si dirà – con il poter incidere nella ridefinizione degli indirizzi da parte delle istanze territoriali.

Detto ciò, per cogliere appieno i caratteri del nuovo assetto ordinamentale tratteggiato, seppur non compiutamente, dal legislatore occorre però considerare a fronte della riconosciuta centralità del presidente, caratteri e ruolo dei due organi collegiali pure previsti: il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

In primo luogo, sotto il profilo del carattere rappresentativo dei due organi, mentre il consiglio provinciale si presenta come organo di rappresentanza selettiva e mediata dalle forze politiche e /o su base territoriale delle istituzioni locali comunali, l'assemblea dei sindaci assume una valenza di rappresentanza generale dei comuni attraverso i sindaci del territorio.

Da ciò ne discende una peculiare configurazione non solo del reciproco ruolo, ma soprattutto dei rapporti tra gli organi della provincia in relazione ai poteri e alle funzioni riconosciuti a ciascuno di essi.

Vale innanzitutto porre in evidenza come sia il consiglio provinciale, che l'assemblea dei sindaci sono chiamati a svolgere un ruolo di indirizzo e controllo.

Per il consiglio il comma 55 ne qualifica espressamente la funzione di indirizzo e controllo, in apertura dell'elenco delle attribuzioni pure riconosciute legislativamente.

Per l'assemblea dei sindaci la stessa disposizione riconosce poteri propositi e consultivi (chiaramente riconducibili ad una funzione di indirizzo), nonché un potere di controllo.

La rilevanza del riconoscimento di poteri di controllo anche all'assemblea dei sindaci pare risaltare anche per confronto con quanto previsto per le città metropolitane, laddove invece il comma 8 non prevede che la conferenza metropolitana eserciti poteri di controllo.

A guardare però, secondo quanto rappresentato, i due organi collegiali provinciali, si potrebbe trarre la conclusione di una inadeguata, quanto inopportuna duplicazione di ruoli e funzioni, proprio con riferimento ai poteri di indirizzo e controllo.

Ma anche in questo caso, oltre a dover leggere la normativa di riforma con l'intento di cogliere la portata più significativa delle nuove disposizioni legislative in rapporto al ruolo della provincia configurato come ente di area vasta di secondo livello, si tratta di riflettere in ordine proprio agli spazi che il legislatore (ha voluto lasciare) ha lasciato all'autonomia statutaria degli enti.

In primo luogo, pare non improprio considerare che il consiglio provinciale sia chiamato ad esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo in rapporto alle

attribuzioni del presidente della provincia, mentre l'assemblea dei sindaci sembrerebbe investita, proprio in quanto a rappresentanza generale delle istituzioni locali, di un più ampio ruolo nei confronti sia del presidente della provincia che dello stesso consiglio.

Lo spazio riconosciuto allo statuto per declinare i poteri dell'assemblea, come si ricordava e come si vedrà ulteriormente, gioca in effetti proprio in tal senso, consentendo di modularne ruolo e funzioni in relazione agli altri organi provinciali.

Nel tentativo di ricostruire una qualche ipotesi attendibile delle relazioni interorganiche, è però necessario partire nuovamente dalla figura del presidente della provincia e dalla centralità che la legge le riconosce, a partire dalla previsione che attribuisce proprio al presidente la funzione di convocare e presiedere sia il consiglio provinciale che l'assemblea dei sindaci, che ne fa, in qualche modo, elemento di snodo dell'intero sistema istituzionale dell'ente provincia.

Ma dalla legge 56, nonostante non brilli per chiarezza e completezza, è possibile desumere un tratto caratterizzante che sembra improntare l'insieme dei rapporti tra gli organi e, in primo luogo, quelli tra presidente e consiglio: si tratta del carattere della collegialità.

È noto come il principio di collegialità sia richiamato incidentalmente nel comma 66, con riguardo alla possibile assegnazione da parte del presidente di deleghe a consiglieri provinciali. Ma non appare ardito ritenere come proprio il richiamo normativo possa essere colto come un più generale riconoscimento della collegialità quale metodo dell'azione del presidente e del consiglio, nelle reciproche attribuzioni.

Pur nella evidente distinzione di ruoli e funzioni, il vertice monocratico e l'organo consiliare sono tenuti ad agire, nel quadro del nuovo assetto ordinamentale, in un costante rapporto, in un confronto che potremmo definire collaborativo.

D'altronde, proprio il carattere di secondo livello della provincia, pare dover favorire non tanto una dialettica tra maggioranze e minoranze politicamente connotate, quanto piuttosto quel necessario e costante confronto tra enti di base, attraverso la rappresentanza territoriale mediata politicamente, che deve assurgere a momento unitario nelle scelte del presidente e del consiglio provinciale.

In tal senso, proprio il richiamo alla collegialità formulato per i consiglieri delegati, può e dovrebbe essere colto come l'occasione non solo per evitare che le deleghe possano essere esercitate da singoli consiglieri senza il necessario momento collegiale con il

presidente della provincia (titolare delle funzioni delegate), ma anche per rafforzare quel nesso necessario tra presidente e consiglio che anche nella figura dei delegati può trovare significativa espressione.

Ma la natura prevalentemente territoriale - istituzionale della rappresentanza che contraddistingue la nuova provincia, porta a considerare il ruolo dell'assemblea dei sindaci in una prospettiva del tutto nuova, anche rispetto ad esperienze pregresse.

In tal senso, la sede della rappresentanza generale quale è l'assemblea, può ben essere chiamata ad assumere, attraverso quella modulazione dei poteri ad essa attribuiti dalla legge, un ruolo precipuo e decisivo nella determinazione degli indirizzi e delle forme di controllo dell'ente.

È infatti rispetto alla totalità dei comuni che il nuovo ente di area vasta è chiamato a determinare la propria azione e a renderne conto nei confronti delle realtà istituzionali e territoriali rappresentate.

In tal senso, modulando nello statuto i poteri di proposta e consultivi, nonché di controllo riconosciuti all'assemblea, si può configurare, in termini più o meno accentuati, il ruolo da riconoscere all'organo della provincia di rappresentanza generale dei comuni.

A titolo meramente esemplificativo, sul piano delle proposte, si potrebbero rafforzare i poteri di iniziativa dell'assemblea per tutte le attività a rilevanza strategica dell'ente, così come per tutti gli atti volti a sancire accordi e intese con i comuni del territorio, soprattutto connessi con l'esercizio di funzioni di assistenza agli enti di base o di quelle di cui al comma 88; sul piano delle attività consultive, la previsione del carattere necessario dei pareri su talune materie o tipologie di atti presidenziali o consiliari, ma anche la possibile introduzione di taluni pareri vincolanti, tenderebbe senza dubbio a far sì che l'assemblea dei sindaci venga a costituire una sede privilegiata per il confronto e l'indirizzo dell'azione complessiva dell'ente.

Quanto al controllo, volendo affermare un maggiore protagonismo assembleare, tale da far valere pienamente le istanze territoriali, gli statuti dovrebbero rafforzare gli strumenti conoscitivi dell'assemblea dei sindaci, cui affidare anche appositi momenti di verifica dell'azione dell'ente, da tradurre in forma pubblica anche attraverso sedute assembleari a ciò dedicate.

È di tutta evidenza che in base al dettato legislativo ci si trova al di fuori dal circuito classico della responsabilità politica propriamente intesa, capace di tradursi in effetti sanzionatori come nel caso del rapporto di fiducia, tradizionalmente noto.

Pur tuttavia, il nuovo impianto ordinamentale definito per la provincia, spinge a considerare nei termini di una responsabilità piena, seppure si potrebbe dire diffusa, il rapporto tra gli organi dell'ente. Responsabilità che trova la propria sede di verifica, dove può essere fatta valere con maggiore risonanza, proprio nell'assemblea dei sindaci. In tal senso, soprattutto i poteri di controllo riconosciuti all'assemblea e declinati dallo statuto potrebbero trovare il loro esito più significativo in una attività volta a rendere quanto più trasparente e conoscibile l'operato della provincia (e qui gli statuti sono chiamati a definire forme, modalità e tempi), così che l'azione dell'ente sia valutabile non solo dai comuni rappresentati ma anche dai cittadini elettori dei rispettivi territori.

Sul piano più propriamente interno dei rapporti tra gli organi, non si può neppure trascurare dal considerare come, pur in assenza appunto di una vera e propria responsabilità con effetti sanzionatori, nei confronti del presidente della provincia e del consiglio il ruolo dell'assemblea dei sindaci possa configurarsi in maniera fortemente incisiva.

Nello specifico assume rilievo la previsione del mandato biennale del consiglio provinciale, il cui rinnovo nel mezzo del mandato del presidente può costituire l'occasione per determinare una nuova e diversa base rappresentativa capace di ridefinire, se necessario, gli indirizzi dell'ente in relazione alle istanze degli enti di base, così da condizionare fortemente la stessa azione del presidente rispetto a quanto già fatto nei precedenti due anni, sulla base di quanto emerso soprattutto innanzi all'assemblea.

Così il rinnovo biennale del consiglio provinciale può rappresentare, soprattutto con una assemblea dei sindaci capace di giocare appieno i propri poteri di indirizzo e controllo, il mezzo per ricostituire un nesso forte e vitale tra gli enti rappresentati e gli organi provinciali di vertice.

Le funzioni provinciali tra legge statale, legge regionale e statuto. Funzioni e possibile articolazione territoriale delle province

Un qualche cenno deve essere dedicato al tema delle funzioni provinciali e alla loro individuazione.

Ovviamente il ruolo dello statuto a tale proposito non può che essere assai ridotto, rispetto all'intervento necessario del legislatore statale e di quello regionale, per le rispettive materie di competenza.

Il punto dirimente, però, appare innanzitutto quello costituito dalla individuazione delle funzioni fondamentali delle province effettuata dalla legge 56, dovendosi ritenere non più di spettanza provinciale le pur non insignificanti funzioni finora esercitate dall'ente intermedio, salva diversa disposizione che dovesse intervenire da parte dei legislatori competenti.

Anche per quanto attiene però alle funzioni fondamentali, la individuazione statale richiede soprattutto per quelle da considerare nel tenore della legge come ambiti materiali, piuttosto che come specifiche funzioni, una necessaria e ulteriore declinazione, da parte della legge statale o regionale, volta ad individuare gli specifici compiti in esse ricomprese da riconoscere all'ente provincia.

Al riguardo, per evitare una paradossale inerzia della provincia, a fronte di un eventuale ma non improbabile prolungato silenzio dei legislatori competenti, negli statuti potrebbe essere inserita la previsione volta a confermare nell'attesa dei nuovi conferimenti, le funzioni fin qui esercitate e rientranti negli ambiti materiali che oggi sono definiti quali funzioni fondamentali dell'ente.

Vi sono però in particolare due ambiti di attività tra loro strettamente connessi, sui quali lo statuto è chiamato a svolgere un ruolo di assoluto rilievo: si tratta delle funzioni di cui al comma 88 (predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive da esercitare a dimensione di area vasta d'intesa con i comuni), nonché della funzione di assistenza tecnico-amministrativa ai comuni e alle loro forme associative.

Rispetto a tali compiti, la provincia, con lo statuto, potrebbe configurare un proprio ruolo particolarmente significativo.

D'altro canto, lo statuto, deliberato dal consiglio provinciale e adottato dalla assemblea dei sindaci, dovrebbe registrare la volontà dei comuni di riconoscere all'ente di area vasta il ruolo precipuo innanzitutto rispetto alle funzioni rivolte ai comuni stessi, quali sono quelle di cui al comma 88 e quella di assistenza tecnico-amministrativa.

In tale direzione, le previsioni statutarie non dovrebbero limitarsi a mere enunciazioni di principio, ma spingersi a determinare, anche se con i caratteri della norma statutaria, procedure, modelli organizzativi e specifiche azioni, tali da consentire il più ampio sviluppo delle attività considerate.

Con un ruolo, a tale riguardo, di preminente rilievo da riconoscere ancora all'assemblea dei sindaci, che dovrebbe costituire sempre più la sede naturale capace di inverte progressivamente il modo di essere dell'istituzione provinciale rispetto alla platea dei comuni, evitando di ridurre il rapporto tra provincia ed enti di base al mero momento – pure ovviamente necessario - dell'intesa o dell'accordo tra singole istituzioni, per ricondurlo invece nel quadro di un'azione complessiva che nel nuovo ruolo provinciale di ente di area vasta di secondo livello trova il suo punto di maggiore forza.

Proprio in ragione di ciò, non è peraltro da escludere la possibile previsione di articolazioni territoriali della provincia, sanzionate già negli statuti, che possano costituire ambiti omogenei prevalentemente riconnessi all'esercizio delle funzioni provinciali, nonché di quelle affidate ai percorsi di associazionismo comunale.

È noto che la legge 56 riconosce la possibile istituzione di zone omogenee per specifiche funzioni e con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali per le sole (tre) province montane (comma 57).

Ciò nonostante, proprio la natura di ente di secondo livello della provincia e il necessario radicamento territoriale anche nell'esercizio delle funzioni rispetto agli enti di base, porta a non doversi escludere, come possibile forma di autorganizzazione dell'ente, consolidata in ragione delle decisioni da prendere con il coinvolgimento dei comuni in assemblea, che le funzioni possano essere organizzate per ambiti omogenei, favorendone l'esercizio in rapporto alle peculiarità dei contesti territoriali.

Allo stesso tempo, proprio una possibile configurazione per zone della nuova provincia potrebbe risultare maggiormente rispondente anche nei confronti dei processi associativi dei comuni, rispetto ai quali l'ente di area vasta potrebbe assumere un ruolo di sicuro rilievo nel garantire la necessaria assistenza tecnico-amministrativa e, comunque, assicurando la necessaria articolazione territoriale soprattutto per le funzioni svolte d'intesa con i comuni.