

**CODICI  
DEL PROFESSIONISTA**

diretti da  
**R. GAROFOLI**

**Cristina NAPOLI - Nicola PIGNATELLI**

# **CODICE DEGLI ENTI LOCALI**

**Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule**

**Aggiornato al Decreto Legge  
6 dicembre 2011, n. 201**

**NEL DIRITTO  
EDITORE**

# Sommario

Premessa		V
<b>Parte I</b>		
Ordinamento istituzionale		3
<b>Titolo I</b>		
Disposizioni generali		3
Art. 1.	Oggetto.	3
Art. 2.	Ambito di applicazione.	17
Art. 3.	Autonomia dei comuni e delle province.	20
Art. 4.	Sistema regionale delle autonomie locali.	40
Art. 5.	Programmazione regionale e locale.	50
Art. 6.	Statuti comunali e provinciali.	56
Art. 7.	Regolamenti.	80
Art. 7-bis.	Sanzioni amministrative.	102
Art. 8.	Partecipazione popolare.	110
Art. 9.	Azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale.	121
Art. 10.	Diritto di accesso e di informazione.	126
Art. 11.	Difensore civico.	131
Art. 12.	Sistemi informativi e statistici.	138
<b>Titolo II</b>		
Soggetti		142
<b>Capo I</b>		
Comune		142
Art. 13.	Funzioni.	142
Art. 14.	Compiti del comune per servizi di competenza statale.	163
Art. 15.	Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.	173
Art. 16.	Municipi.	184
Art. 17.	Circoscrizioni di decentramento comunale.	189
Art. 18.	Titolo di città.	199
<b>Capo II</b>		
Provincia		202
Art. 19.	Funzioni.	202
Art. 20.	Compiti di programmazione.	232
Art. 21.	Revisione delle circoscrizioni provinciali.	241
<b>Capo III</b>		
Aree metropolitane		250
Art. 22.	Aree metropolitane.	250

Art. 23.	Città metropolitane.	255
Art. 24.	Esercizio coordinato di funzioni.	263
Art. 25.	Revisione delle circoscrizioni comunali.	268
Art. 26.	Norma transitoria.	269
<b>Capo IV</b>		
	Comunità montane	271
Art. 27.	Natura e ruolo.	271
Art. 28.	Funzioni.	284
Art. 29.	Comunità isolate o di arcipelago.	289
<b>Capo V</b>		
	Forme associative	290
Art. 30.	Convenzioni.	290
Art. 31.	Consorzi.	294
Art. 32.	Unioni di comuni.	301
Art. 33.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	308
Art. 34.	Accordi di programma.	312
Art. 35.	Norma transitoria.	318
<b>Titolo III</b>		
	Organi	319
<b>Capo I</b>		
	Organi di governo del Comune e della Provincia	319
Art. 36.	Organi di governo.	319
Art. 37.	Composizione dei consigli.	333
Art. 38.	Consigli comunali e provinciali.	343
Art. 39.	Presidenza dei consigli comunali e provinciali.	369
Art. 40.	Convocazione della prima seduta del consiglio.	384
Art. 41.	Adempimenti della prima seduta.	390
Art. 42.	Attribuzioni dei consigli.	397
Art. 43.	Diritti dei consiglieri.	403
Art. 44.	Garanzia delle minoranze e controllo consiliare.	455
Art. 45.	Surrogazione e supplenza dei consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali.	467
Art. 46.	Elezione del sindaco e del presidente della provincia - Nomina della giunta.	473
Art. 47.	Composizione delle giunte.	486
Art. 48.	Competenze delle giunte.	500
Art. 49.	Pareri dei responsabili dei servizi.	531
Art. 50.	Competenze del sindaco e del presidente della provincia.	555
Art. 51.	Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati.	589
Art. 52.	Mozione di sfiducia.	598
Art. 53.	Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia.	616

Art. 54.	Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale.	632
<b>Capo II</b>		
	Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità	652
Art. 55.	Elettorato passivo.	652
Art. 56.	Requisiti della candidatura.	657
Art. 57.	Obbligo di opzione.	661
Art. 58.	Cause ostative alla candidatura.	663
Art. 59.	Sospensione e decadenza di diritto.	674
Art. 60.	Ineleggibilità.	681
Art. 61.	Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di sindaco e presidente di provincia.	691
Art. 62.	Decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia.	695
Art. 63.	Incompatibilità.	699
Art. 64.	Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta.	710
Art. 65.	Incompatibilità per consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale.	712
Art. 66.	Incompatibilità per gli organi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.	715
Art. 67.	Esimente alle cause di ineleggibilità o incompatibilità.	717
Art. 68.	Perdita delle condizioni di eleggibilità e incompatibilità.	719
Art. 69.	Contestazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità.	722
Art. 70.	Azione popolare.	725
<b>Capo III</b>		
	Sistema elettorale	729
Art. 71.	Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti.	729
Art. 72.	Elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	740
Art. 73.	Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	746
Art. 74.	Elezione del presidente della provincia.	763
Art. 75.	Elezione del consiglio provinciale.	769
Art. 76.	Anagrafe degli amministratori locali e regionali.	778
<b>Capo IV</b>		
	<i>Status</i> degli amministratori locali	783
Art. 77.	Definizione di amministratore locale.	783
Art. 78.	Doveri e condizione giuridica.	793
Art. 79.	Permessi e licenze.	807
Art. 80.	Oneri per permessi retribuiti.	819
Art. 81.	Aspettative.	823
Art. 82.	Indennità.	828
Art. 83.	Divieto di cumulo.	855
Art. 84.	Rimborso delle spese di viaggio.	864
Art. 85.	Partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali.	875

Art. 86.	Oneti previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative.	880
Art. 87.	Consigli di amministrazione delle aziende speciali.	892
<b>Titolo IV</b>		
Organizzazione e personale		894
<b>Capo I</b>		
Uffici e personale		894
Art. 88.	Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali.	894
Art. 89.	Fonti.	900
Art. 90.	Uffici di supporto agli organi di direzione politica.	908
Art. 91.	Assunzioni.	912
Art. 92.	Rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale.	921
Art. 93.	Responsabilità patrimoniale.	933
Art. 94.	Responsabilità disciplinare.	939
Art. 95.	Dati sul personale degli enti locali.	946
Art. 96.	Riduzione degli organismi collegiali.	947
<b>Capo II</b>		
Segretari comunali e provinciali		950
Art. 97.	Ruolo e funzioni.	950
Art. 98.	Albo nazionale.	971
Art. 99.	Nomina.	979
Art. 100.	Revoca.	991
Art. 101.	Disponibilità e mobilità.	999
Art. 102.	[Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali].	1008
Art. 103.	[Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia autonoma].	1016
Art. 104.	Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e scuole regionali e interregionali.	1018
Art. 105.	Regioni a statuto speciale.	1024
Art. 106.	Disposizioni finali e transitorie.	1027
<b>Capo III</b>		
Dirigenza ed incarichi		1030
Art. 107.	Funzioni e responsabilità della dirigenza.	1030
Art. 108.	Direttore generale.	1055
Art. 109.	Conferimento di funzioni dirigenziali.	1070
Art. 110.	Incarichi a contratto.	1088
Art. 111.	Adeguamento della disciplina della dirigenza.	1104
<b>Titolo V</b>		
Servizi e interventi pubblici locali		1116
Art. 112.	Servizi pubblici locali.	1116
Art. 113.	Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.	1119

Art. 113. <i>bis.</i>	Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.	1136
Art. 114.	Aziende speciali ed istituzioni.	1139
Art. 115.	Trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.	1144
Art. 116.	Società per azioni con partecipazione minoritaria di enti locali.	1148
Art. 117.	Tariffe dei servizi.	1154
Art. 118.	Regime del trasferimento di beni.	1160
Art. 119.	Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni.	1161
Art. 120.	Società di trasformazione urbana.	1163
Art. 121.	[Occupazione d'urgenza di immobili].	1175
Art. 122.	Lavori socialmente utili.	1180
Art. 123.	Norma transitoria.	1185

## Titolo VI

Controlli	1188
-----------	------

### Capo I

Controllo sugli atti	1188
----------------------	------

Art. 124.	Pubblicazione delle deliberazioni.	1188
Art. 125.	Comunicazione delle deliberazioni ai capigruppo.	1199
Art. 126.	Deliberazioni soggette in via necessaria al controllo preventivo di legittimità.	1202
Art. 127.	Controllo eventuale.	1222
Art. 128.	Comitato regionale di controllo.	1229
Art. 129.	Servizi di consulenza del comitato regionale di controllo.	1237
Art. 130.	Composizione del comitato.	1244
Art. 131.	Incompatibilità ed ineleggibilità.	1250
Art. 132.	Funzionamento del comitato.	1255
Art. 133.	Modalità del controllo preventivo di legittimità.	1259
Art. 134.	Esecutività delle deliberazioni.	1266
Art. 135.	Comunicazione deliberazioni al prefetto.	1272
Art. 136.	Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.	1279
Art. 137.	Poteri sostitutivi del Governo.	1292
Art. 138.	Annullamento straordinario.	1300
Art. 139.	Pareri obbligatori.	1306
Art. 140.	Norma finale.	1308

### Capo II

Controllo sugli organi	1310
------------------------	------

Art. 141.	Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali.	1310
Art. 142.	Rimozione e sospensione di amministratori locali.	1338
Art. 143.	Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.	
	Responsabilità dei dirigenti e dipendenti.	1343
Art. 144.	Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.	1365
Art. 145.	Gestione straordinaria.	1370
Art. 145. <i>bis.</i>	Gestione finanziaria.	1372
Art. 146.	Norma finale.	1377

	<b>Capo III</b>	
	Controlli interni	1379
Art. 147.	Tipologia dei controlli interni.	1379
	<b>Capo IV</b>	
	Controlli esterni sulla gestione	1388
Art. 148.	Controllo della Corte dei Conti.	1388
	<b>Parte II</b>	
	Ordinamento finanziario e contabile	1393
	<b>Titolo I</b>	
	Disposizioni generali	1393
Art. 149.	Principi generali in materia di finanza propria e derivata.	1393
Art. 150.	Principi in materia di ordinamento finanziario e contabile.	1411
Art. 151.	Principi in materia di contabilità.	1417
Art. 152.	Regolamento di contabilità.	1425
Art. 153.	Servizio economico-finanziario.	1431
Art. 154.	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali.	1438
Art. 155.	Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.	1445
Art. 156.	Classi demografiche e popolazione residente.	1449
Art. 157.	Consolidamento dei conti pubblici.	1452
Art. 158.	Rendiconto dei contributi straordinari.	1454
Art. 159.	Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali.	1458
Art. 160.	Approvazione di modelli e schemi contabili.	1466
Art. 161.	Certificazioni di bilancio.	1472
	<b>Titolo II</b>	
	Programmazione e bilanci	1476
	<b>Capo I</b>	
	Programmazione	1476
Art. 162.	Principi del bilancio.	1476
Art. 163.	Esercizio provvisorio e gestione provvisoria.	1484
Art. 164.	Caratteristiche del bilancio.	1487
Art. 165.	Struttura del bilancio.	1490
Art. 166.	Fondo di riserva.	1497
Art. 167.	Ammortamento dei beni.	1499
Art. 168.	Servizi per conto di terzi.	1502
Art. 169.	Piano esecutivo di gestione.	1504
Art. 170.	Relazione previsionale e programmatica.	1515
Art. 171.	Bilancio pluriennale.	1524
Art. 172.	Altri allegati al bilancio di previsione.	1528
Art. 173.	Valori monetari.	1535



Art. 218.	Annotazione della quietanza.	1829
Art. 219.	Mandati non estinti al termine dell'esercizio.	1832
Art. 220.	Obblighi del tesoriere per le delegazioni di pagamento.	1835
<b>Capo IV</b>		
Altre attività		1839
Art. 221.	Gestione di titoli e valori.	1839
Art. 222.	Anticipazioni di tesoreria.	1844
<b>Capo V</b>		
Adempimenti e verifiche contabili		1852
Art. 223.	Verifiche ordinarie di cassa.	1852
Art. 224.	Verifiche straordinarie di cassa.	1858
Art. 225.	Obblighi di documentazione e conservazione.	1861
Art. 226.	Conto del tesoriere.	1864
<b>Titolo VI</b>		
Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione		1872
Art. 227.	Rendiconto della gestione.	1872
Art. 228.	Conto del bilancio.	1875
Art. 229.	Conto economico.	1878
Art. 230.	Conto del patrimonio e conti patrimoniali speciali.	1882
Art. 231.	Relazione al rendiconto della gestione.	1886
Art. 232.	Contabilità economica.	1887
Art. 233.	Conti degli agenti contabili interni.	1888
<b>Titolo VII</b>		
Revisione economico finanziaria		1890
Art. 234.	Organo di revisione economico-finanziario.	1890
Art. 235.	Durata dell'incarico e cause di cessazione.	1899
Art. 236.	Incompatibilità ed ineleggibilità dei revisori.	1905
Art. 237.	Funzionamento del collegio dei revisori.	1912
Art. 238.	Limiti all'affidamento di incarichi.	1915
Art. 239.	Funzioni dell'organo di revisione.	1919
Art. 240.	Responsabilità dell'organo di revisione.	1936
Art. 241.	Compenso dei revisori.	1942
<b>Titolo VIII</b>		
Enti locali deficitari o dissestati		1949
<b>Capo I</b>		
Enti locali deficitari: disposizioni generali		1949
Art. 242.	Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli.	1949
Art. 243.	Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti.	1955



<b>Capo II</b>		
Enti locali dissestati: disposizioni generali		1960
Art. 244.	Dissesto finanziario.	1960
Art. 245.	Soggetti della procedura di risanamento.	1969
Art. 246.	Deliberazione di dissesto.	1972
Art. 247.	Omissione della deliberazione di dissesto.	1976
Art. 248.	Conseguenze della dichiarazione di dissesto.	1979
Art. 249.	Limiti alla contrazione di nuovi mutui.	1986
Art. 250.	Gestione del bilancio durante la procedura di risanamento.	1988
Art. 251.	Attivazione delle entrate proprie.	1992
<b>Capo III</b>		
Attività dell'organo straordinario di liquidazione		1996
Art. 252.	Composizione, nomina e attribuzioni.	1996
Art. 253.	Poteri organizzatori.	1999
Art. 254.	Rilevazione della massa passiva.	2001
Art. 255.	Acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento.	2005
Art. 256.	Liquidazione e pagamento della massa passiva.	2009
Art. 257.	Debiti non ammessi alla liquidazione.	2013
Art. 258.	Modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti.	2014
<b>Capo IV</b>		
Bilancio stabilmente riequilibrato		2017
Art. 259.	Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2017
Art. 260.	Collocamento in disponibilità del personale eccedente.	2029
Art. 261.	Istruttoria e decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2034
Art. 262.	Inosservanza degli obblighi relativi all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2039
Art. 263.	Determinazione delle medie nazionali per classi demografiche delle risorse di parte corrente e della consistenza delle dotazioni organiche.	2043
<b>Capo V</b>		
Prescrizioni e limiti conseguenti al risanamento		2046
Art. 264.	Deliberazione del bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.	2046
Art. 265.	Durata della procedura di risanamento ed attuazione delle prescrizioni recate dal decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2049
Art. 266.	Prescrizioni in materia di investimenti.	2053
Art. 267.	Prescrizioni sulla dotazione organica.	2055
Art. 268.	Ricostituzione di disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio.	2057
Art. 268. <i>bis.</i>	Procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività.	2062
Art. 268. <i>ter.</i>	Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268 <i>bis.</i>	2069
Art. 269.	Modalità applicative della procedura di risanamento.	2074

<b>Parte III</b>		
	Associazioni degli enti locali	2075
<b>Art. 270.</b>	Contributi associativi	2075
<b>Art. 271.</b>	Sedi associative.	2077
<b>Art. 272.</b>	Attività delle associazioni nella cooperazione allo sviluppo.	2078
<b>Parte IV</b>		
	Disposizioni transitorie ed abrogazioni	2079
<b>Art. 273.</b>	Norme transitorie.	2079
<b>Art. 274.</b>	Norme abrogate.	2080
<b>Art. 275.</b>	Norma finale.	2082
<b>Appendice normativa</b>		2083
<b>Indice analitico</b>		2086

## Capo II - Provincia

### Art. 19 Funzioni

1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.

#### ■ SOMMARIO

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO \*1. Premessa. \*2. Le competenze della provincia nella legislazione pre-repubblicana. \*3. La provincia nella Costituzione repubblicana: dall'inattuazione costituzionale ai primi trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali. \*4. Le competenze della provincia nella legislazione statale degli anni novanta. La l. n. 142 del 1990, art. 14. \*4.1. La l. n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 112 del 1998. \*4.2. La legge n. 265 del 1999. \*5. Il d.lgs. n. 267 del 2000. \*6. La riforma del titolo V della Costituzione e i tentativi di attuazione in via legislativa. \*6.1. La l. n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia. \*6.2. La l. n. 42 del 2009 ed il d.d.l. A.S. 2259. \*7. Il d.lgs. n. 152 del 2006, art. 197: le competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO \*1. Quando il termine *provincia* inizia ad essere utilizzato nel suo significato moderno? \*2. Quali erano le competenze delle province nella legislazione pre-repubblicana? \*3. Come la Costituzione repubblicana disegna la provincia per quanto attiene la natura istituzionale e l'assetto funzionale? \*4. Quali funzioni amministrative trasferisce il d.P.R. n. 616 del 1977 alle province? \*5. Quali funzioni amministrative attribuisce alle province la l. n. 142 del 1990? \*6. Cosa ha stabilito la Corte costituzionale in riferimento all'art. 14, l. n. 142 del 1990 nella sentenza n. 343 del 1991? \*7. Quali funzioni amministrative trasferisce il d.lgs. n. 112 del 1998 alle province? \*8. Il Testo Unico del 2000 provvede concretamente ad ordinare la legislazione previgente in materia di competenze amministrative delle province? \*9. Come cambia la provincia nella Costituzione riformata nel 2001 per quanto attiene la natura

istituzionale e Passetto funzionale? \*10. Quali sono le funzioni fondamentali provvisorie delle province ex l. n. 42 del 2009 (legge delega in materia di federalismo fiscale)? \*11. Quali sono le funzioni fondamentali delle province nel d.d.l. A.S. 2259? \*12. Quali sono le competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati?

## BIBLIOGRAFIA

AMENDOLA, *La provincia nell'amministrazione dello Stato*, in *Trattato Orlando*, Milano, 1918; ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, VI ed., Padova, 1958; BENVENUTI, *La provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. It.*, 1960, 1; SOLMI, *La provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, III ed., Padova, 1961; CASETTA, *Le funzioni della provincia e del comune in relazione all'ordinamento della regione*, in *Studi in memoria di Zanobini*, Milano, 1965, 686; MALINVERNO, *Provincia (diritto vigente)*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, 383; AMORTH (a cura di), *Le Province (Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione)*, Vicenza, 1968; BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969; AMORTH, *Profilo storici e comparatistici della Provincia*, in *Riv. Prov.*, 1970, 12; GIANNINI, *La provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Riv. Prov.*, 1970, 6; ZORZI, *Strutture organizzative e funzioni delle province italiane*, Milano, 1971; ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, 1974; FROSINA, *Ordinamento e funzioni delle province*, Napoli, 1975; BARBERA-BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commento al decreto n. 616 di attuazione della legge n. 382*, Bologna, 1978; DE SIERVO, *Attribuzioni alla Provincia*, in *Ibidem*, 222; MERUSI, *Attribuzioni della Provincia*, in *Ibidem*, 257; GIANOLIO, *La provincia, ente intermedio*, in *Amministrare*, 1978, 25; PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; VIGNOCCHI-GHETTI, *Comuni e province nell'ordinamento italiano*, Torino, 1980; DI GIOVINE, *Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio: aspetti problematici (L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia)*, Milano, 1981, 165; CORREALE, *La provincia fra regione e comune*, in *Foro amm.*, 1984, 1620; DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984; CORPACI, *Provincia*, in *Nov. Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, 95; ESPOSITO, *Provincia (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 797; ONIDA, *La provincia ente intermedio nella legislazione statale e regionale: analisi e prospettive*, in *Nuovo governo locale*, 1988, 3; D'ATENA, voce *Funzione (Funzioni amministrative delle regioni)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XIV; CAVALLO, MARIANI, MERLONI, VELATTA, *Prime note sull'applicazione della legge n. 142. Funzioni attribuibili alle province nelle materie di cui agli art. 14 e 15*, UPI, Roma, 1990; FEDERICI, *La configurazione della Provincia alla luce della riforma delle autonomie*, in *Comuni d'Italia*, 1990, 1311; GANDINI, *Provincia, I) Ordinamento; II) Funzioni*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1990; SILVESTRI, *Attribuzioni delle province*, in A.A.V.V., *Le autonomie locali*, L 8 giugno 1990, n. 142, Milano, 1990, 522; MERLONI, *Province e riforma: le prime difficoltà*, in *Le Autonomie*, 1990, 23; SALVI, *Il riassetto territoriale istituzionale nella legge di riforma delle autonomie: la provincia e l'area metropolitana*, in *Nuova rassegna*, 1990, 1581; VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990; PIERACCIOLI, *La Provincia nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1991, 580; VANDELLI, *La regione come centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991, 2738; VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991; DI SPIRITO, *Le province nella legge 142/90*, in *Riv. amm.*, 1993, 613; AA.VV., *I rapporti in materia urbanistica tra le regioni e gli enti locali*, in *Nuova Rassegna*, 1994, 2521; TATONE, *La provincia nella riforma delle autonomie locali*, in *Amministrazione e politica*, 1994, 95; CENCETTI-BALESTRINO, *La sanità e la provincia. Tre tappe fondamentali*, in *Le autonomie*, 1995, n. 1; GIAMPIETRO, *Le nuove competenze ambientali della provincia*, in *Giur. it.*, 1995, 60; MARCHI, *Il ruolo delle province in campo ambientale*, in *Regione e governo locale*, 1995, 319; PASTORI, *Il superamento del sistema binario nel riassetto delle istituzioni pubbliche. Il ruolo strategico della provincia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n. 112; CAMARDA, *La provincia nel quadro della riforma delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1997, 582; FILIPPPELLI, *La Provincia: da ente ausiliario a potere locale*, in *Nuova rassegna*, 1997, 2149; PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 201; PECCOLO, *Le competenze: aspetti problematici inerenti il ruolo delle regioni, delle province e dei comuni nel decreto legislativo 22/1997*, in *Riv. giur. ambiente*, 1997, 443; VANDELLI-MASTRAGOSTINO, *I comuni e le province*, Bologna, 1997; BURICELLI, *La riforma nelle Province dopo i decreti Bassanini*, in *Riv. Amm.*, 1998, 795; LEON, *La Provincia motore dello sviluppo locale*, in *Province*, 1998, 20; TROTTA, *riordinamento e distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali*, in *Riv. Amm.*, 1998, 791; VANDELLI, *Provincia*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, 814; AA.VV., *Province*, in *Focus, Guida agli enti locali - Il Sole 24 ore*, 1999, 7; BASSANI, *Commento all'articolo 19, d. lgs. n. 267/2000*, in *ITALIA*



(a cura di), *Testo unico degli enti locali, Volume I, Ordinamento istituzionale, Tomo I Commento agli articoli 1-87 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Milano, 2000, 305; LEPIDI, *La provincia protagonista dello sviluppo sostenibile sul territorio*, in *Nuova rassegna*, 2000, 2; VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 317; GAMBINO, D'IGNAZIO (a cura di), *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza, 2002; PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali*, in FALCON (a cura di) *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 43; PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Rimini, 2004; PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, 349; VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, 2005; CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle province*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2006; FOÀ, *Commento all'articolo 19*, in CAVALLO PERIN - ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 120; RENNA, *Brevi considerazioni su province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, in *Astrid - Rassegna*, n. 36/2006; MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, II edizione, Milano, 2007, 217; VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, 77; AMOROSI, *La Provincia*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale 2008*, Editrice CEL, 2008, 295; FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'assemblea costituente ad oggi*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2008; MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, 2008; DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*; ID., *La nuova Provincia per semplificare e potenziare l'amministrazione locale*, in *Ibidem*; GROPPI, *Soppressione delle province e nuovo titolo V (audizione davanti alla commissione affari costituzionali della camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2009; STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009; MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in *www.astrid-online.it*; NAPOLI, *Le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane tra coerenza costituzionale e (tentativi di) attuazione in via legislativa*, in corso di pubblicazione in CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, Torino, 2011.

#### ■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO

**1. Premessa.** Benché storicamente sia possibile far risalire il termine *provincia* all'ordinamento romano (sulla nozione ed organizzazione delle province romane v. LUZZATTO, *Provincia. Diritto romano*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, 377 ss), è soltanto con le riforme rivoluzionarie francesi del 23 dicembre 1789 e dell'8 gennaio 1970 e, per quanto riguarda l'Italia, con l'Editto albertino del 27 novembre 1847, n. 659 che il medesimo inizia ad essere utilizzato nel suo moderno significato di circoscrizione locale dell'amministrazione statale ed al contempo di ente autarchico con finalità proprie rispetto a quelle dello Stato centrale, sorretto da un soggetto rappresentante dello Stato e vertice dell'amministrazione provinciale locale, il prefetto (MALINVERNO, *Provincia. Diritto vigente*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, 384; STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009, 33; PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 202). Tale duplice posizione istituzionale, tuttavia, unita al carattere spesse volte artificiale della delimitazione realizzata *ex lege* dei territori provinciali (in forte contrapposizione, è evidente, rispetto alle longeve e solide radici dell'esperienza comunale), hanno determinato, è noto, un'immeritata scarsa attenzione e fiducia nei

confronti della provincia (anche) da parte della letteratura giuridica, la quale, tuttavia, non ha mancato, soprattutto in tempi più recenti, di valorizzare l'ente provinciale quale potenziale ed irrinunciabile momento di sintesi tra le esigenze e le istanze provenienti dal livello statale e da quello comunale di governo (MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, II edizione, Milano, 2007, 219). La presente indagine, nel rinviare alle opportune sedi all'interno del presente commentario ogni approfondimento circa l'evoluzione della natura ausiliaria/autarchica/autonoma dell'ente provincia e della normativa in materia di organi elettivi provinciali, si propone di individuare i principali ambiti di attribuzioni rimessi alla competenza delle province dall'entrata in vigore dello Statuto albertino ai giorni nostri e ciò, innanzitutto, attraverso il richiamo alla legislazione comunale e provinciale emanata durante il periodo monarchico ovvero la l. n. 20 marzo 1865, n. 2248 («*Legge per l'unificazione amministrativa*», All. A., «*Legge sull'amministrazione comunale e provinciale*»), i r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921 («*Testo unico della legge comunale e provinciale*»), 4 maggio 1898, n. 164

(«Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale»), 21 maggio 1908, n. 269 («Testo unico della legge comunale e provinciale»), 4 febbraio 1915, n. 148 («Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale»), 30 dicembre 1923, n. 2839 («Riforma della legge comunale e provinciale»), sino al r.d. 3 marzo 1934, n. 383 («Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale»), approvato durante il ventennio fascista e destinato a disciplinare l'ordinamento locale in diversi aspetti ben oltre la durata del regime.

**2. Le competenze della provincia nella legislazione pre-repubblicana.** Nel sostanziale silenzio circa l'articolazione periferica dello Stato e la configurazione degli enti territoriali sub-statali da parte dello Statuto albertino - il quale, infatti, si limitava, all'art. 74 delle «Disposizioni generali», a stabilire che «Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge» - e, ancora, con l'iniziale insabbiamento ed il successivo rinvio *sine die* dei progetti di legge autonomisti presentati dagli allora Ministri dell'Interno Farini e Minghetti, è necessario attendere sino al 6 luglio 1861 per l'estensione provvisoria a tutto il territorio del regno della legge comunale e provinciale subalpina 23 ottobre 1859, n. 3702 (cfr. ESPOSITO, *Provincia (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 798) e sino al 20 marzo 1865 per l'approvazione della prima legge comunale e provinciale dell'Italia unita, la n. 2248, all. A). Quest'ultima, il cui art. 1 disponeva che «Il regno si divide in provincie, circondari, mandamenti e comuni», riproponeva la suddetta duplice qualità di circoscrizione amministrativa del regno e di ente autarchico con finalità proprie prevedendo, da un lato, all'art. 3, che «Il prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia», e, dall'altro lato, all'art. 152, che «La provincia è corpo morale, ha facoltà di possedere, ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi».

In tal modo rappresentata la natura istituzionale della provincia, le attribuzioni provinciali come risultanti dalla legislazione pre-repubblicana sono solitamente riunite nelle seguenti categorie: sanità ed igiene, opere pubbliche e viabilità, istruzione pubblica, assistenza e beneficenza, agricoltura.

In primo luogo, per quanto riguarda la materia sanità ed igiene, se originariamente tra le spese obbligatorie per le provincie l'art. 174, c. 2, l. n. 2248 del 1865, all. A), faceva menzione, al n. 7, di quelle «per le visite sanitarie nei casi di epidemie e di

epizoozie», successivamente l'art. 144, c. 1, lett. c) del Testo Unico del 1934 individuava in maniera più dettagliata (1) la disinfezione contro le malattie infettive e le visite sanitarie in caso di epidemie e di epizoozie; (2) il funzionamento dei laboratori provinciali di igiene e di profilassi e relative sezioni distaccate, stipendi e salari al personale addetto; (3) l'acquisto del chinino di Stato da distribuire, per mezzo dei comuni ai coloni ed agli operai impiegati in modo permanente od avventizio in qualsiasi lavoro, con remunerazione fissa od a cottimo, salvo il rimborso da parte dei proprietari di terreni; (4) la somministrazione e spedizione ai comuni del vaccino antivaioloso; (5) la prevenzione e cura della pellagra; (6) i servizi attinenti alla cura antirabbica, se ed in quanto non vi provvedano i comuni o altre pubbliche istituzioni; (7) i contributi per i consorzi provinciali antitubercolari, per le sedi e per gli uffici di detti consorzi e per il personale necessario; (8) l'indennità di abbattimento di animali colpiti da malattia infettiva. Più in particolare, peraltro, la l. 23 giugno 1927, n. 1276 e successivamente il Testo Unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265 devolvevano alle provincie importanti compiti in materia di assistenza e profilassi, prevedendo, oltre la necessaria presenza in ogni capoluogo di un laboratorio di igiene e profilassi, la facoltà per ogni provincia di istituire ulteriori condotte sanitarie per la prevenzione e la cura di malattie sociali ed in questa misura determinante è stato il ruolo delle provincie nel far fronte alla malaria, alla tubercolosi ed alle altre malattie infettive diffuse in quel periodo storico (MALINVERNO, *Provincia (diritto vigente)*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, 388).

In secondo luogo, relativamente alla materia opere pubbliche e viabilità, essa, avente ad oggetto principalmente la costruzione e la manutenzione delle strade provinciali ed i lavori intorno a fiumi e torrenti, trovava sin da principio accoglimento nell'art. 172, c. 1, l. n. 2248 del 1865 all. A), il quale prevedeva che fosse di competenza del consiglio provinciale provvedere (n. 1) «alla creazione di stabilimenti pubblici provinciali», (n. 8) «alle strade provinciali ed ai lavori intorno ai fiumi e torrenti posti dalla legge a carico della provincia», (n. 10) «ai sussidi nei confronti di comuni o consorzi per opere pubbliche», (n. 19) «alla conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali» (tali competenze venivano poi confermate dai successivi r.d. n. 5921 del 1889, art. 201; n. 164 del 1898, art. 217; n. 269

del 1908, art. 234; n. 148 del 1915, art. 241; n. 2839 del 1923, art. 80 e 87; n. 383 del 1934, art. 135). In merito alle spese obbligatorie in detta materia, più specificamente, il Testo Unico del 1934, art. 144, c. 1, lett. d) faceva riferimento (1) alla sistemazione e manutenzione delle strade provinciali; (2) all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli operai addetti ai lavori in economia; (3) al concorso alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti; (4) ai contributi nelle opere idrauliche di quinta categoria, dichiarate obbligatorie; (5) ai contributi nelle nuove opere di navigazione interna di seconda, terza e quarta classe ed in quelle di ristabilimento e di manutenzione delle vie navigabili di terza e quarta classe; (6) ai contributi nelle opere di miglioramento e di manutenzione dei porti di prima, seconda e terza classe, della seconda categoria e dei relativi fari e fanali; (7) alla costruzione delle strade di allacciamento delle frazioni ferroviarie e porti. Più in generale, può ricordarsi che, disciplinata con d.l. 15 novembre 1923, n. 3506 la tematica relativa alle strade di competenza provinciale, l'Azienda autonoma statale della strada, istituita con l. 17 maggio 1928, n. 1094, veniva soppressa con conseguente assunzione dei relativi compiti da parte del Ministero dei lavori pubblici e l'Azienda Nazionale Autonoma strade statali, istituita con d.l. 17 aprile 1946, n. 38, veniva a ricoprire ogni competenza nella materia in oggetto. Ed al di là di quanto visto, la provincia si limitava sostanzialmente a contribuire in determinati settori di tale materia come ad es. la costruzione di strade di accesso alle stazioni ferroviarie e porti (l. 8 luglio 1903, n. 312), la costruzione ed il mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti e delle opere idrauliche di 5° categoria dichiarate obbligatorie (T.U. 25 luglio 1904, n. 523).

In terzo luogo, con riguardo all'**istruzione pubblica**, se già l'art. 172, c. 1, l. n. 2248 del 1865 all. A) attribuiva ai consigli provinciali la competenza a provvedere (n. 4) «all'istruzione secondaria e tecnica quando non vi provvedano particolari istituzioni, o il Governo a ciò autorizzato da leggi speciali», (n. 7) «alle pensioni per gli allievi delle scuole normali ed all'ispezione delle scuole elementari», (n. 10) «ai sussidi in favore di comuni o consorzi per la pubblica istruzione», tali competenze, sia pur con un graduale accentramento delle funzioni scolastiche in capo allo Stato, venivano pressoché riconfermate nelle leggi comunali e provinciali successive e

nell'elencare le voci di spesa obbligatoria in tale ambito l'art. 144, c. 1, lett. e) del Testo Unico del 1934 faceva riferimento (1) al personale di segreteria, assistenti, macchinisti e personale di servizio, locali, illuminazione, riscaldamento, materiale didattico e scientifico e spese varie d'ufficio per gli istituti tecnici e i licei scientifici, tranne le spese relative al personale addetto agli istituti tecnici della Lucania, della Sardegna ed all'istituto tecnico di Modica, che fanno carico allo Stato; (2) agli stipendi agli assistenti ed al personale di segreteria e di servizio addetto agli istituti nautici, acquisto e manutenzione delle suppellettili scientifiche e tecniche, biblioteche, ed altre spese attinenti agli istituti stessi; (3) alla somministrazione e manutenzione dei locali, all'illuminazione, al riscaldamento e alla provvista di acqua per gli istituti di istruzione tecnica; (4) alla somministrazione dei locali e dell'azienda agraria alle regie scuole agrarie medie di cui agli articoli 49 e 60 del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3214; (5) alla somministrazione dei locali e all'arredamento degli uffici regionali scolastici; (6) alla somministrazione dei locali per i comitati provinciali dell'opera nazionale Balilla; (7) ai contributi ai patronati scolastici e somministrazione dei locali adibiti al servizio dell'assistenza scolastica; (8) ai contributi a favore delle regie università e dei regi istituti d'istruzione superiore.

In quarto luogo, per quanto riguarda l'**assistenza** e la **beneficenza**, esse, attribuite alla competenza del consiglio provinciale dall'art. 172, c. 1, n. 6, l. n. 2248 del 1865, all. A), in particolare in riferimento al «mantenimento dei mentecatti poveri della provincia», venivano costantemente confermate nella legislazione successiva e con il Testo Unico del 1934, le spese obbligatorie in materia erano individuate dall'art. 144, c. 1, lett. g) in riferimento (1) agli infermi di mente; (2) agli infanti illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono; (3) ai ciechi e ai sordomuti poveri rieducabili; (4) alla somministrazione dei locali per le federazioni provinciali per la protezione della maternità e della infanzia.

Infine, per quanto attiene l'**agricoltura**, benché inizialmente, ex art. 172, c. 1, n. 9, l. n. 2248 del 1865 all. A), i consigli provinciali fossero competenti a provvedere in ordine «alle discipline per la conservazione ed il taglio dei boschi per le consuetudini e gli usi agrari», la materia, gradualmente scomparsa dalle leggi comunali e provinciali, è stata ricondotta dall'art. 144, c. 1, lett. f) del Testo Unico del 1934 alla lotta contro le



cavallette e contro la formica argentina ed alle cattedre ambulanti di agricoltura.

In tal modo individuati i principali ambiti di spettanza delle province durante il periodo monarchico, si sottolinea come la competenza relativa alla «determinazione del tempo entro cui la caccia e la pesca possono essere esercitate», costantemente ribadita dalla l. n. 2248 del 1865 sino al r.d. n. 2839 del 1923, scompare completamente nel Testo Unico del 1934.

**3. La provincia nella Costituzione repubblicana: dall'inattuazione costituzionale ai primi trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali.** Diversamente rispetto alla precedente esperienza costituzionale, nella Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1 gennaio 1948 è riservato un notevole spazio alle autonomie territoriali ed, infatti, dopo aver stabilito tra i «*Principi fondamentali*», all'art. 5, che «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*», dedica ad esse un intero titolo della parte seconda, rubricato «*Le Regioni, le Province, i Comuni*», profondamente modificato dalle l.c. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Per quanto più in particolare riguarda la provincia, da un punto di vista istituzionale, la Carta costituzionale, pur riproponendo la citata duplice connotazione della stessa, ribalta con ogni evidenza l'ordine di priorità dando maggiore risalto al ruolo della provincia «*come ente rappresentativo della collettività locale, come ente autonomo territoriale, accanto agli altri enti fra cui si distribuisce l'esercizio della sovranità popolare e si organizza il pluralismo politico amministrativo*» (PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 202) ed in questo senso nel testo previgente del titolo V Cost. l'art. 114 disponeva che «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*» e l'art. 128 prescriveva che «*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*». Solo in un secondo momento, infatti, la posizione delle province veniva a qualificarsi anche in relazione al decentramento statale e regionale ed ai sensi dell'ormai abrogato art. 129 «*1. Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. 2. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per*

*un ulteriore decentramento*».

Da un punto di vista, invece, *funzionale*, si sottolinea come l'art. 118, c. 1 Cost. nella sua originaria formulazione prevedeva che spettassero alle regioni le funzioni amministrative nelle materie elencate nell'art. 117 Cost. dedicato alla potestà legislativa concorrente statale-regionale e come da tale disposizione, è noto, sia stato ricavato il principio del c.d. *parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative* in virtù del quale il soggetto competente a dettare la disciplina normativa di un determinato ambito oggettivo, ne avrebbe necessariamente curato anche l'attuazione a livello amministrativo: lo Stato e le regioni, in altri termini, avrebbero esercitato le funzioni amministrative nelle materie in cui godevano della potestà legislativa *ex art.* 117 Cost. Se, pertanto, sotto il profilo della *titolarità*, le funzioni amministrative sembravano distinguersi, si potrebbe dire, in *proprie* dello Stato e *proprie* delle regioni, quanto all'*esercizio*, invece, l'art. 118 Cost. non riproponeva in maniera rigida tale scissione, legittimando, al contrario, talune deroghe al principio del parallelismo (per un'attenta analisi delle deroghe al principio del parallelismo delle funzioni v. D'ATENA, voce *Funzione (Funzioni amministrative delle regioni)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XIV). Infatti, in primo luogo, le *funzioni proprie* dello Stato potevano essere esercitate dal medesimo ovvero attraverso *delega* alle regioni (art. 118, c. 2); secondariamente, le *funzioni proprie* delle regioni dovevano essere esercitate *normalmente* attraverso *delega* alle province, ai comuni o ad altri enti locali ovvero mediante l'istituto dell'*avalimento* (art. 118, c. 3); ed infine, all'interno delle materie di competenza regionale, le leggi della Repubblica potevano attribuire alle province, ai comuni o agli altri enti locali quelle ritenute di *interesse esclusivamente locale* (art. 118, c. 1, secondo periodo). Sia consentito ricordare come in merito al terzo comma dell'art. 118 Cost. la dottrina si divise tra coloro i quali interpretavano la norma in maniera vincolante ed altri i quali ne propugnavano il carattere prevalentemente descrittivo. I primi, infatti, immaginando una netta distinzione tra il titolare delle attribuzioni amministrative ed il soggetto effettivamente chiamato ad esercitarle, definivano le regioni come «*enti ad amministrazione indiretta necessaria*», atte a svolgere fundamentalmente funzioni di indirizzo dell'attività amministrativa concretamente posta in essere dagli enti locali. La dottrina maggioritaria, tuttavia, era viceversa orientata nel

negare il carattere necessario degli istituti della delega e dell'avvalimento, in particolare sottolineando come l'avverbio "normalmente" contenuto nel comma in esame comportasse sempre e comunque una valutazione discrezionale da parte della regione (in questo senso v. M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione (Cagliari - Sassari, 1 - 6 aprile 1959)*, Milano, 1962, 185 ss; F. ROVERSI MONACO, *I rapporti tra regioni ed enti locali, a livello di amministrazione*, in A.A.V.V., *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Milano, 1973, 253; sull'art. 118 Cost. v. FALCON, *Art. 118, I comma*, VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, in BRANCA, PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 224; BERTOLISSI, *Art. 118*, in CRISAFULLI, PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 715).

Le province, pertanto, ex art. 118 Cost., erano potenzialmente destinatarie delle funzioni di interesse esclusivamente locale attribuite alle stesse con leggi della Repubblica nelle materie di competenza legislativa regionale e di quelle dalle regioni delegate all'interno delle materie di propria competenza legislativa ovvero subdelegate all'interno delle funzioni a queste ultime delegate dallo Stato.

Le previsioni costituzionali innanzi ricordate, tuttavia, sono rimaste lettera morta per lungo tempo e ciò in particolar modo in ragione del combinato disposto di cui alle VIII e IX disposizioni transitorie e finali della Costituzione, in virtù delle quali lo sviluppo degli enti locali e del decentramento amministrativo veniva ad essere strettamente ancorato alla concreta istituzione delle regioni: il periodo di un anno per l'indizione delle elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali (VIII) e di tre anni per l'adeguamento delle leggi della Repubblica alle esigenze delle autonomie locali (IX), non è, infatti, risultato sufficiente per organizzare il nuovo sistema territoriale. Ed in questa misura, per quanto più in particolare riguarda le province, a dimostrazione dell'insufficienza dell'arco temporale per la modifica della forma di Stato, basti ricordare la limitatezza delle attribuzioni amministrative disposte, ex art. 118, c. 1 Cost. secondo inciso, nell'ambito della competenza legislativa regionale all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione: d.P.R. 13 luglio 1954, n. 747, «Decentramento dei servizi del Ministero della marina mercantile», in materia di

polizia della pesca; d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771, «Decentramento dei servizi del Ministero dei trasporti, Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione», in materia di concessione di funicolari aeree, sciovie, slittovie etc.; d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, «Decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste», in materia di caccia e pesca nelle acque interne (AMOROSI, *La Provincia, in Guida normativa per l'amministrazione locale 2008*, Editrice CEL, 2008, 305).

Con l'avvento delle regioni, nei primi anni settanta, non sorprende come sia riemerso quell'orientamento già propostosi in Assemblea costituente ostile all'ente territoriale provinciale: la scuola pan regionalista, infatti, riteneva incompatibile l'esistenza di due enti ad ampia estensione territoriale, quali la regione e la provincia. Secondo questa impostazione, la regione avrebbe dovuto rappresentare l'ente di governo di tutta l'amministrazione locale, mentre i comuni e le province avrebbero dovuto operare in posizione subordinata rispetto all'ente superiore, conformandosi alle direttive di quest'ultimo (GALATRO, *La Provincia: ente intermedio*, in *L'amministrazione italiana*, 1993, 965).

Con la concreta istituzione dell'ordinamento regionale, pertanto, le amministrazioni provinciali si trovano a subire un processo di radicale svuotamento di attribuzioni e compiti, finendo addirittura per interrogarsi sulla medesima opportunità di mantenere il livello di governo ed a questa condizione hanno certamente contribuito la creazione, attraverso la legislazione dell'epoca, di entità territoriali intermedie quali i comprensori e le comunità montane ed il frequente ricorso da parte dei comuni all'istituto consortile (MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, Milano, 2007, 221-222).

Infatti, se già i primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, d.P.R. 14-15 gennaio 1972, n. 1-11, emanati su legge delega 16 maggio 1970, n. 281, avevano operato un trasferimento frammentato e poco omogeneo, è da dire che anche il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della legge delega 22 luglio 1975, n. 382, non ha particolarmente rafforzato la posizione delle province, provvedendo esclusivamente a riconoscere loro un ruolo prettamente esecutivo attraverso l'attribuzione delle funzioni amministrative di alcune materie di potestà legislativa regionale, ferme restando, pertanto, le già men-

zionate (limitate) funzioni di interesse esclusivamente locale (sul sostanziale depauperamento delle funzioni provinciali a favore di un collocamento a livello comunale delle competenze amministrative relative ai servizi alla persona v. CORPACI, *Provincia*, in *Nov. Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, 99).

Ebbene, posto quanto previsto dall'art. 2 del d.P.R. 616, «*Attribuzione a province, comuni e comunità montane*», secondo cui «*Ai comuni, alle province, alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel presente decreto, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge*», e dal successivo art. 9, «*Polizia amministrativa*», ai sensi del quale «*I comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite*», le funzioni amministrative attribuite alle province riguardavano le seguenti materie: **beneficienza pubblica** (art. 26 «La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al precedente articolo»), **assistenza sanitaria e ospedaliera** (art. 33 «La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi sanitari ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al quarto comma del precedente articolo»), **viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale** (art. 96 «1. Sono attribuite alle province le funzioni amministrative concernenti la sospensione temporanea della circolazione sulle strade per motivi di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, fermi restando i poteri del prefetto previsti dallo stesso articolo per motivi di pubblica sicurezza e di esigenze militari; la disciplina del transito periodico di armenti e greggi ai sensi dell'art. 3, secondo comma, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica; la vigilanza e l'autorizzazione delle scuole per conducenti di veicoli a motore, ai sensi dell'art. 84 del predetto decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393. 2. Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative concernenti: a) il coordinamento mediante conferenze tra gli enti interessati dell'esercizio delle funzioni disciplinate dagli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393; b) le attività istruttorie relative alla tenuta dell'albo provinciale

degli autotrasportatori di merci, con facoltà di subdelegare le stesse alle province. 3. Le funzioni di cui al primo comma saranno esercitate dalla provincia sulla base delle disposizioni contenute nella legge di riforma degli enti locali territoriali e, in mancanza, dal 1° gennaio 1980»), **tutela dell'ambiente dagli inquinamenti** (art. 104, c. 2 «Sono attribuite alla provincia le funzioni amministrative concernenti: il controllo sulle discariche e sugli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti; la prevenzione dell'inquinamento atmosferico e la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali»).

A norma dell'art. 7, c. 2 d.P.R. n. 616 del 1977, «*Norme regionali di attuazione*», poi, «*Le regioni possono altresì emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle province, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo ed i rapporti finanziari relativi*».

Tale quadro normativo di attribuzioni statali e di potenziali deleghe regionali rendeva, tuttavia, difficoltosa la possibilità di distinguere tra le funzioni delle province e quelle degli enti sovraordinati: in altri termini, la provincia a seguito dell'emanazione del d.P.R. 616 risultava di fatto priva di un ruolo specifico tale da svincolarla da semplice «**amministrazione di collaborazione**» (CASSESE, *La basi del diritto amministrativo*, Einaudi, 1989, 164).

Così delineate le linee principali delle competenze delle province da parte del legislatore statale, è opportuno dare uno sguardo all'atteggiamento dei legislatori regionali in relazione all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost. avente ad oggetto la delega di funzioni amministrative regionali a province e comuni ed a questo proposito, sino all'approvazione della l. n. 142 del 1990, la legislazione regionale può essere divisa in due fasi principali.

In un primo momento, durante, cioè, la prima legislatura delle regioni ordinarie, il ricorso alle deleghe di funzioni alle province, già del tutto limitato e frammentario, veniva ad essere di fatto negato dalla sperimentazione dei comprensori, la quale dava luogo ad un nuovo livello di interessi locali tale da creare un collegamento diretto tra comuni e regioni con esclusione di qualsivoglia intermediazione da parte delle province.

In un secondo momento, con l'approvazione del d.P.R. n. 616 del 1977, in diverse regioni si è registrata un'inversione di tendenza ed in questa



misura, ad un profondo ridimensionamento dell'esperienza dei comprensori, è conseguito un sostanziale tentativo di valorizzazione delle province come ente di amministrazione e di autogoverno del proprio territorio.

Si ricorda come secondo il XVI rapporto Censis del 1982 sulla situazione sociale del Paese la provincia in termini percentuali sarebbe stato il soggetto maggiormente interessato dalle deleghe regionali ed in particolare i settori maggiormente interessati da queste ultime sarebbero stati quelli della caccia e della pesca.

*Per quanto riguarda la prima*, le deleghe alle province hanno riguardato il rilascio del tesserino venatorio, l'esercizio di attività strumentali all'esame per l'abilitazione all'esercizio venatorio ed il rilascio del relativo attestato, la formulazione della proposta di sospensione della validità, revoca o esclusione definitiva della licenza di porto d'armi per uso di caccia (l.r. Lazio n. 31 del 1978 e n. 22 del 1979; l.r. Emilia Romagna n. 31 e 33 del 1978; l.r. Campania n. 48 del 1978; l.r. Calabria n. 27 del 1978; l.r. Liguria n. 19 del 1979), la redazione di piani per la tutela delle risorse faunistiche (l.r. Molise n. 20 del 1979; l.r. Piemonte n. 60 del 1979; l.r. Emilia Romagna n. 14 del 1980).

*Per quanto riguarda la seconda*, la tipologia delle funzioni delegate riprendeva quelle della caccia (l.r. Piemonte n. 7 del 1981; l.r. Veneto n. 81 del 1981; l.r. Lombardia n. 25 del 1982), prevedendo pressoché generalmente la delega per l'applicazione di sanzioni amministrative.

Frammentate erano invece le deleghe in altri settori quali l'agricoltura (l.r. Emilia Romagna n. 37 del 1979; l.r. Campania n. 16 del 1980; l.r. Puglia n. 41 del 1981; l.r. Toscana n. 15 del 1981; l.r. Lombardia n. 61 del 1981), i trasporti (l.r. Liguria n. 28 del 1974; l.r. Emilia Romagna n. 45 del 1979), la formazione professionale (l.r. Toscana n. 86 del 1980; l.r. Campania n. 54 del 1980; l.r. Lombardia n. 95 del 1980), l'artigianato (l.r. Calabria n. 9 del 1980; l.r. Campania n. 54 del 1980; l.r. Emilia Romagna n. 18 del 1982), le attività estrattive (l.r. Lombardia n. 18 del 1982; l.r. Veneto n. 44 del 1982), il turismo (l.r. Campania n. 54 del 1980; l.r. Emilia Romagna n. 18 del 1980; l.r. Umbria n. 32 del 1979), l'urbanistica (l.r. Campania n. 54 del 1980), la tutela dell'ambiente (l.r. Lombardia n. 33 del 1977; l.r. Piemonte n. 68 del 1978; l.r. Emilia Romagna n. 13 del 1981; l.r. Toscana n. 82 del 1982), il commercio (l.r. Basilicata n. 31 del 1980; l.r. Toscana

n. 40 del 1982) e le attività culturali (l.r. Lombardia n. 58 del 1977, n. 75 del 1978, n. 38 del 1980, l.r. Veneto n. 82 del 1979, l.r. Campania n. 54 del 1980) (sulle deleghe regionali v. diffusamente CORPACI, *Provincia*, in *Nov. Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, 101).

Parallelamente, è da dire, nel dibattito politico istituzionale nazionale di quel tempo, iniziavano ad emergere i primi segnali di rilancio dell'ente provinciale che avrebbe condotto all'approvazione della l. n. 142 del 1990 ed in questo senso basti ricordare l'art. 11, d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, «*Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*», convertito in l. 26 aprile 1983, n. 131, il quale prevedeva che i comuni, singoli o associati, e le comunità montane potessero deliberare convenzioni dirette ad affidare alla provincia la **progettazione e l'esecuzione di opere pubbliche di interesse comunale** (c. 1); che le province, attraverso i propri uffici, potessero prestare **assistenza tecnica, a favore dei comuni, delle comunità montane e delle unità sanitarie locali** situati nel territorio della circoscrizione provinciale che ne facessero richiesta (c. 2); e che, d'intesa con i relativi comuni e le comunità montane, le stesse fossero autorizzate ad assumere **mutui per il finanziamento di investimenti di carattere sovra comunale per la tutela dell'ambiente e la difesa del territorio, per il rifornimento idrico, per lo smaltimento dei rifiuti e per le infrastrutture a sostegno dei settori produttivi** (c. 3).

In ogni caso, sia pur considerando gli sporadici tentativi di valorizzazione delle province da parte del legislatore nazionale e di quello regionale, non può tacersi come alla fine degli anni ottanta queste ultime fossero caratterizzate da un evidente squilibrio tra il disegno costituzionale e le competenze concretamente svolte. In questo contesto il dibattito culturale e politico veniva nuovamente a dividersi tra la riproposizione della questione circa l'inopportunità del mantenimento del livello provinciale di governo, da un lato, e la configurazione della provincia in maniera coerente con il testo costituzionale e funzionale all'assetto complessivo del sistema delle autonomie locali, dall'altro lato; tra tali diversi orientamenti, è noto, il secondo sarebbe risultato prevalente.

**4. Le competenze della provincia nella legislazione statale degli anni novanta. La l. n.**

... Lombar-  
3 del 1980,  
a n. 54 del  
fusamente  
endice VI,

to politico  
iniziavano  
) dell'ente  
condotto  
990 ed in  
1), d.l. 28  
genti per il  
convertito  
edeva che  
nità mon-  
dirette ad  
uzione e  
interesse  
traverso i  
sistenza  
comunità  
ali situati  
riciale che  
tesa con i  
. le stesse  
ui per il  
carattere  
biente e  
nimento  
e per le  
roduttivi

sporadici  
da parte  
nale, non  
i ottanta  
eviden-  
ale e le  
i questo  
o veniva  
one della  
nimento  
lato, e la  
i coeren-  
nazione  
autono-  
orienta-  
o preva-

lla legi-  
La l. n.

NAPOLI

**142 del 1990, art. 14.** Bisogna aspettare il 1990 perché si possa considerare definitivamente abbandonata l'immagine della provincia come circoscrizione amministrativa di decentramento statale con limitate competenze di gestione dei servizi più che di autogoverno del territorio: con la legge n. 142 del 1990, la quale all'art. 2, c. 3 dispone che «La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale», il legislatore ha assegnato a tale livello di governo un nuovo ruolo attribuendo ad essa sia funzioni di amministrazione attiva e di gestione (art. 14) sia funzioni di programmazione (art. 15). A questo proposito, peraltro, è significativo come l'art. 16, c. 2, lett. f) della medesima legge preveda che «l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici».

Innanzitutto, è da dire che ai sensi dell'art. 2, c. 5, l. n. 142 del 1990 le province assieme ai comuni erano individuate come titolari di **funzioni proprie**, da considerarsi quelle espressamente previste dalla l. n. 142, nonché di **quelle attribuite o delegate dalle leggi statali e regionali** cosicché anche le regioni con legge avrebbero potuto non soltanto delegare, ma anche attribuire funzioni agli enti locali ed in questa misura, ai sensi dell'art. 3, «Rapporti tra regioni ed enti locali», le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

Per quanto riguarda in particolare le funzioni di amministrazione, l'art. 14 ha previsto che:

1. *Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:*

a) *difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;*

b) *tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;*

c) *valorizzazione dei beni culturali;*

d) *viabilità e trasporti;*

e) *protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;*

f) *caccia e pesca nelle acque interne;*

g) *organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;*

h) *servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*

i) *compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*

l) *raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.*

2. *La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.*

3. *La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici.*

L'art. 14, coerentemente con il ruolo attribuito alla provincia di ente di governo locale di area vasta, ha previsto che spettassero alla medesima le funzioni concernenti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale ed aventi riguardo settori determinati relativi, in particolare, all'assetto del territorio ed ai servizi sociali. Tale articolo, peraltro, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della legge medesima, non individuava direttamente le funzioni di competenza provinciale, limitandosi, piuttosto, ad individuare il livello ed i settori nei quali necessariamente esistono funzioni proprie delle province, per la cui precisa individuazione veniva fatto rinvio alle leggi regionali. In altri termini, il legislatore, affermando che «*spettano alla provincia le funzioni amministrative ... nei seguenti settori*», ha inteso identificare non delle vere e proprie funzioni, bensì delle materie nell'ambito delle quali individuare le funzioni medesime sulla base della dimensione degli interessi coinvolti.

È da dire, tuttavia, che, per evitare il rischio dell'inerzia regionale nell'attuazione degli artt. 3 e 14 della legge n. 142, era stata avanzata inizialmente la tesi secondo cui con l'art. 14 si potesse considerare trasferite le funzioni amministrative alle province; tale proposta è stata immediatamente smentita dalla Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 343 del 1991 si è espressa nel senso della **necessità della legge regionale ai fini dell'attribuzione concreta delle funzioni alle province**. Il rinvio alle leggi regionali per la concreta attribuzione delle funzioni alle province, tuttavia, non escludeva che nelle stesse materie di competenza regionale il legislatore statale potesse intervenire attribuendo agli enti locali specifiche funzioni ai sensi dell'art. 118, c. 1 Cost. (PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 205; VANDELLI, *Provincia*, in *Enc.*



*Dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, 819; ID., *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 326).

Oltre ad indicare settori determinati l'art. 14 ha disposto, al c. 2, una **clausola generale** che di fatto riconosce alle province la possibilità di assumere esse stesse funzioni non previste dalle leggi (c.d. **funzioni libere** da ricollegarsi alle spese facoltative del precedente sistema di autonomie locali): nei settori economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo, la provincia può intervenire, come ente a fini generali, in tutti i campi di interesse locale, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti.

Il c. 3, ancora, ha stabilito che la gestione di tali attività ed opere dovesse avvenire attraverso le forme previste dalla medesima legge per la gestione dei servizi pubblici in tal modo «*confermando che il legislatore ha inteso riferirsi, come era in passato per le spese facoltative, ad attività non di disciplina, ma di produzione e prestazione di beni e servizi*» (PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 206).

In definitiva, sulla base della normativa preesistente, del citato art. 14 e della legislazione immediatamente successiva, il quadro complessivo delle funzioni provinciali riguardava la **difesa del suolo** (v. anche l. 18 maggio 1989, n. 183, «*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*»); la **tutela e valorizzazione dell'ambiente** (v. anche l. 21 gennaio 1994, n. 61, «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente*»); la **prevenzione delle calamità** (v. anche l. 24 febbraio 1992, n. 225, «*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*»); la **tutela e valorizzazione delle risorse idriche** (v. anche l. 5 gennaio 1994, n. 36, «*Disposizioni in materia di risorse idriche*» c.d. legge Galli) ed **energetiche** (v. anche l. 9 gennaio 1991, n. 9, «*Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali*» e l. 9 gennaio 1991, n. 10, «*Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*»); la **valorizzazione dei beni culturali**; la **viabilità e i trasporti** (v. anche d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, «*Conferimento alle regioni*

*ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*»); la **protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali** (v. anche l. 6 dicembre 1991, n. 394, «*Legge quadro sulle aree protette*»); la **caccia e la pesca nelle acque interne** (v. anche l. 11 febbraio 1992, n. 157, «*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*»); l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore (v. anche l. 26 ottobre 1995, n. 447, «*Legge quadro sull'inquinamento acustico*»; il d.lgs. 5.2.1997, n. 22, «*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*»; il d.lgs. 8.11.1997, n. 389, «*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio*»); i **servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale** (v. anche l. 18 marzo 1993, n. 67, «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale*»); i **compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale** (v. anche l. 11 gennaio 1996, n. 23, «*Norme per l'edilizia scolastica*»); la **raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali** (v. anche l. 26 aprile 1983, n. 131, «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*»).

4.1. La l. n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 112 del 1998. In tale generale prospettiva di progressivo spostamento dei poteri verso i livelli locali, viene, in particolare, a collocarsi la l. 15 marzo 1997, n. 59, «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», la quale, all'art. 1, c. 1, ha delegato il governo ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi volti «*a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella*

presente legge», precisando che «ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali». Il conferimento a regioni ed enti locali, peraltro, ex art. 1, c. 2, avrebbe dovuto avere ad oggetto, «nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici»; più specificamente il conferimento di funzioni e compiti alle province, ai comuni e agli altri enti locali doveva essere effettuato dalle regioni nelle materie di cui all'art. 117 Cost. (art. 4, c. 1), dai decreti legislativi in tutte le altre (art. 4, c. 2), ferma restando in ogni caso la possibilità per il legislatore di individuare funzioni di interesse esclusivamente locale ai sensi dell'art. 118, c. 1 Cost.

In attuazione della l. n. 59 del 1997 veniva emanato il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59», il quale ha disciplinato il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane e agli altri enti locali, precisando come «in nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo» (sull'attuazione da parte delle regioni del decentramento amministrativo di cui al d.lgs. n. 112 del 1998 sia consentito rinviare a GAMBINO, D'IGNAZIO (a cura di), *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza, 2002).

Per quanto riguarda in particolare le province il d.lgs. n. 112 del 1998, esso ha previsto:

A) nel settore **Sviluppo economico e attività produttive**:

- in materia di **industria** all'art. 19 sono conferite alle province «le funzioni amministrative relative alla produzione di mangimi semplici, composti, completi o complementari, di cui agli articoli 4 e 5 della legge 15 febbraio 1963, n. 281,

e successive modificazioni, ed al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 152»;

- in materia di **energia**, all'art. 31, c. 2 che «sono attribuite in particolare alle province, nell'ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali, le seguenti funzioni: a) la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; b) l'autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia; c) il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici».

B) nel settore **Territorio, Ambiente e Infrastrutture**:

- in materia di **urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali**, all'art. 56 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato;

- in materia di **edilizia residenziale pubblica**, all'art. 60, che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e, in particolare, quelle relative: a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni»;

- in materia di **flora e fauna**, all'art. 70 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste, in particolare: a) i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; b) il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), resa esecutiva dalla legge 19 dicembre 1975, n. 875; c) le competenze



attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale»;

- in materia di **parchi e riserve naturali**, all'**art. 78** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato ed in particolare che «con atto di indirizzo e coordinamento sono individuate, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, le riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a regioni o enti locali»;

- in materia di **inquinamento delle acque**, all'**art. 81, c. 1** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste, in particolare: a) la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; b) la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque destinate alla molluschicoltura; c) il monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare; d) il monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere»;

- in materia di **inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico**, all'**art. 84** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste, in particolare, le funzioni relative: a) all'individuazione di aree regionali o, di intesa tra le regioni interessate, interregionali nelle quali le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione di piani regionali di risanamento; b) al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione; c) alla tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione»;

- in materia di **risorse idriche e difesa del suolo**, all'**art. 89** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative: a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; b) alle dighe non comprese tra quelle indicate all'articolo 91, comma 1; c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese

l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37; g) alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775; h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo; l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualora il corso d'acqua riguardi il territorio di più regioni la nomina dovrà avvenire di intesa tra queste ultime»;

- in materia di **opere pubbliche** all'**art. 94, c. 2** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato ed alle regioni «e tra queste, in particolare: a) l'individuazione delle zone sismiche, la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone; b) l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 kV; c) la valutazione tecnico-amministrativa e l'attività consultiva sui progetti di opere pubbliche di rispettiva competenza; d) l'edilizia di culto; e) il ripristino di edifici privati danneggiati da eventi bellici; f) le funzioni collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno, con le modalità previste dall'articolo 23, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449»;

- in materia di **viabilità**, all'**art. 99** che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente

divieti  
ntervento  
ca, qualo-  
e indiret-  
; d) alle  
itoida dai  
gge lacua-  
e conces-  
e fluviali  
5 gennaio  
nche con  
o appro-  
1933, n.  
cazione e  
fesa delle  
zione del  
funzioni  
di acqua  
izzazione  
l sistema  
zione dei  
si relativi  
l'articolo  
lativo; l)  
delle di-  
ti debba  
un corso  
ncessioni  
sto unico  
re 1933,  
guardi il  
avvenire

rt. 94, c.  
nti locali  
espressa-  
ni «e tra  
ne delle  
namento  
one; b)  
ettriodotti  
la valuta-  
consulti-  
rispettiva  
ristino di  
lici; f) le  
oppresso  
modalità  
legge 27

che sono  
tutte le  
ssamente

. NAPOLI

riservate allo Stato «e tra queste, in particolare, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite». **In particolare sono attribuite alle province** le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e i criteri fissati dalle leggi regionali» (art. 99, c. 3); all'art. 101 che «1. Le strade e autostrade, già appartenenti al demanio statale ai sensi dell'articolo 822 del codice civile e non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale, sono trasferite, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 98, comma 2, del presente decreto legislativo, al demanio delle regioni, ovvero, con le leggi regionali di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al demanio degli enti locali. Tali leggi attribuiscono agli enti titolari anche il compito della gestione delle strade medesime. 2. In seguito al trasferimento di cui al comma 1 spetta alle regioni o agli enti locali titolari delle strade la determinazione dei criteri e la fissazione e la riscossione, come entrate proprie, delle tariffe relative alle licenze, alle concessioni e alla esposizione della pubblicità lungo o in vista delle strade trasferite, secondo i principi definiti con atto di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

- in materia di **trasporti**, all'art. 105, c. 3 che «Sono attribuite alle province, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative: a) alla autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; b) al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; c) agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; d) al rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; e) al controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcilla nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; f) al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; g) agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei

mezzi di trasporto su strada; h) alla tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori»;

- in materia di **protezione civile** all'art. 108 sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato e tra queste, in particolare: «sono attribuite alle province le funzioni relative: 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

C) nel settore **Servizi alla persona e alla comunità**:

- in materia di **servizi sociali** all'art. 131 che sono conferiti alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi non espressamente riservate allo Stato e non trasferiti all'Inps e all'art. 132 che le regioni debbano individuare le funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse. **In particolare la legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali** le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose; b) i giovani; c) gli anziani; d) la famiglia; e) i portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi; f) i tossicodipendenti e alcool dipendenti; g) gli invalidi civili, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 130 del presente decreto legislativo; h) la promozione e il coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei "servizi sociali", con particolare riguardo 1) la cooperazione sociale; 2) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB); 3) il volontariato;

- in materia di **istruzione** all'art. 139 che «sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizza-

zione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale»; che **le province collaborano con i comuni in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza** esercitando anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a «a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute»; e ancora che «la risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai comuni»;

- in materia di **formazione professionale** all'art. 143, c. 2 che «Al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro la regione attribuisce [...] di norma alle province le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale»;

- in materia di **beni culturali** all'art. 149 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali»; all'art. 150, c. 5 che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato ai sensi dell'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si provvede al trasferimento alle regioni, alle province o ai comuni della gestione dei musei o altri beni culturali indicati nell'elenco di cui al comma 2 del presente articolo, nonché all'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire e loro ripartizione tra le regioni e tra regioni, province e comuni»; all'art. 152, c. 1 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, la valorizzazione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra

Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo»; al c. 3 che «Le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti: a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo»; all'art. 153, c. 1 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali provvedono, ciascuno nel proprio ambito, alla promozione delle attività culturali. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1977, n. 59, la promozione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo»; al c. 3 che «Le funzioni e i compiti di promozione comprendono in particolare le attività concernenti: a) gli interventi di sostegno alle attività culturali mediante ausili finanziari, la predisposizione di strutture o la loro gestione; b) l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali ed a favorirne la migliore diffusione; c) l'equilibrato sviluppo delle attività culturali tra le diverse aree territoriali; d) l'organizzazione di iniziative dirette a favorire l'integrazione delle attività culturali con quelle relative alla istruzione scolastica e alla formazione professionale; e) lo sviluppo delle nuove espressioni culturali ed artistiche e di quelle meno note, anche in relazione all'impiego di tecnologie in evoluzione».

**D)** nel settore **Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio**:

- in materia di **polizia amministrativa** all'art.



161 che sono conferiti alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite ed all'art. 163, c. 3 che «Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, sono trasferite alle province le seguenti funzioni e compiti amministrativi: a) il riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute, di cui all'articolo 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; b) il riconoscimento della nomina di agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime, di cui all'articolo 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e all'articolo 22 della legge 14 luglio 1965, n. 963; c) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovramunicipale ed esclusivamente provinciale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

**4.2. La legge n. 265 del 1999.** In tale contesto di consolidamento istituzionale delle autonomie territoriali, in generale, e della provincia, in particolare, interviene la l. 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142», con la quale il legislatore sembra accentuare ulteriormente il ruolo di stimolo e promozione ormai ampiamente riconosciuto alle province. In questo senso, in generale, riscrive l'art. 2 della l. n. 142 del 1990 disponendo che «1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. 3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo. 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma

*iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*. In particolare, poi l'art. 14, c. 2 della l. n. 142 del 1990 secondo il quale «La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo» viene modificato nel senso che alla parola "programmi" segue l'inciso "da essa proposti", a sottolineare il crescente ruolo di regia nello sviluppo locale della dimensione di area vasta (cfr. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 334).

Oltre a tali previsioni che riguardano precipuamente la provincia, l'art. 31 della legge n. 265 del 1999, «Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali», ha delegato il Governo ad adottare, con decreto legislativo, un testo unico nel quale riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative: esso avrebbe dovuto contenere le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile, sui controlli, nonché norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali.

A tale delega il Governo avrebbe dato seguito, è noto, con l'emanazione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

**5. Il d.lgs. n. 267 del 2000.** Per quanto il particolare riguarda le funzioni della provincia, il Testo Unico degli enti locali non ha provveduto a completare le funzioni menzionate nella l. n. 142 del 1990 con tutte le altre acquisite *medio tempore* ai sensi della l. n. 59 del 1997 e dei successivi decreti di attuazione, limitandosi a riprendere in maniera pedissequa quanto stabilito dalla l. n. 142 del 1990 in tema di funzioni di amministrazione (art. 19 Testo Unico) e di compiti di programmazione (art. 20 Testo Unico), in tal modo, evidentemente, non rendendo giustizia alla centralità del ruolo riconosciuto alla provincia negli anni immediatamente precedenti, da un lato, e non assolvendo a quella funzione ordinatrice che dovrebbe essere propria di un Testo Unico, dall'altro lato.

Prima di individuare le competenze attribuite al livello provinciale di governo, è necessario pre-

mettere che, riprendendo l'art. 2, c. 5 della l. n. 142, come modificato dalla l. n. 265 del 1999, l'art. 3, c. 5 del Testo Unico prevede che «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali», intendendo per funzioni proprie quelle attualmente elencate negli articoli 19 e 20 del Testo Unico e per funzioni conferite quelle ulteriori derivanti dalla legislazione statale o regionale a seconda della titolarità della potestà legislativa (sulla distinzione tra funzioni proprie e funzioni conferite v. in questo commentario PASSAGLIA, art. 3, *Autonomia dei comuni e delle province*).

Nell'individuare le funzioni proprie delle province, l'art. 19, riprendendo letteralmente l'art. 14 della l. n. 142, come modificato dalla l. n. 265 del 1999, dispone, al c. 1, che «Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Similmente a quanto già previsto dall'art. 14, c. 2 e c. 3 della l. n. 142 poi, i successivi commi 2 e 3 prevedono che «La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo» e che «La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo

unico per la gestione dei servizi pubblici locali». Come autorevolmente sostenuto, si ripete, si tratta delle c.d. *funzioni libere*, non previste dalle leggi e derivanti dalle spese facoltative di cui al Testo Unico del 1934, art. 312 (Cfr. PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 206). Il Consiglio di Stato in sede consultiva, pronunciandosi sull'art. 14 della l. n. 142 del 1990, aveva avuto modo di precisare come tale previsione non desse luogo ad una potestà di intervento di carattere generale, ma solo ad un modo di esercizio dell'attività amministrativa in forma coordinata tra i vari enti, i quali tuttavia restano titolari ognuno delle rispettive funzioni (Consiglio di Stato, sez. I, par. n. 1937/96).

**6. La riforma del titolo V della Costituzione e i tentativi di attuazione in via legislativa.** Il titolo V della parte seconda della Costituzione, è noto, è stato fortemente innovato con due leggi di revisione costituzionale, la n. 1 del 1999 e la n. 3 del 2001.

Per quanto in particolare riguarda la provincia, da un punto di vista istituzionale, si sottolinea, innanzitutto, come con l'abrogazione da parte dell'art. 9, c. 2, l. c. n. 3 del 2001 dei succitati artt. 128 e 129 Cost., mentre da un lato, l'autonomia di comuni e province viene comunque ad essere riconosciuta nell'art. 114, c. 2 Cost. ai sensi del quale «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» e, ancora, in capo allo Stato ex art. 117, c. 2, lett. p) Cost. è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane», diversamente, dall'altro lato, alcun riferimento è rimasto circa la natura delle province (e dei comuni) (anche) come circoscrizione di decentramento statale e regionale e, ancora, circa la possibilità di suddividere le circoscrizioni provinciali in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Da un punto di vista, invece, funzionale, il principio del parallelismo tra legislazione e amministrazione, derivante dal combinato disposto di cui agli artt. 117 e 118 del testo originario della Costituzione, è stato definitivamente abbandonato in favore di quello di *tendenziale preferenza* per l'esercizio comunale delle funzioni amministrative cosicché ai sensi dell'art. 118 nuova formulazione della Costituzione «1. Le funzioni amministra-

ive sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Le province, pertanto, assieme ai comuni ed alle città metropolitane, risultano destinatarie, oltre che delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., delle funzioni amministrative proprie e di quelle conferite ai sensi dell'art. 118, c. 2 Cost. E per quanto riguarda la natura di tale molteplicità di funzioni la tesi del tutto maggioritaria in dottrina, operando una sostanziale equiparazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie, riconosce nelle medesime il nucleo "intangibile" di attribuzioni amministrative (sull'identificazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie v. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212; TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1240; CORPACI, *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1314; CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1293; PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1179; FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 450; MARCHETTI, *Le autonomie locali tra stato e regioni*, Milano, 2003, 170-171): tenendo, cioè, fermo il principio generale per cui, sulla base dell'art. 118, c. 1 Cost., ai comuni spettano tutte le funzioni amministrative, salvo quelle, per ragioni di esercizio unitario, collocate a livelli più alti, si sostiene che per essere definita fondamentale una funzione debba presentare il carattere dell'indefettibilità o della necessità, essa debba, cioè, caratterizzare il tipo di ente cui si riferisce, definendone l'ambito di azione di modo che l'assenza della funzione medesima muti la natura dell'ente stesso (in questo senso v. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 397; CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 1194; MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 415). Per questa via, infatti, le

funzioni fondamentali rappresenterebbero «"elementi essenziali" degli enti, direttamente connessi alla natura degli stessi e ai bisogni "primari" della collettività di riferimento. Ed è per tale ragione che ai vari livelli di governo locale [...] diversi saranno gli ambiti di funzioni fondamentali che la legge statale dovrà individuare» (così CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo I, Milano, 2006, 1026).

### 6.1. La l. n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia.

La tesi che accoglie *tout court* l'equiparazione tra funzioni fondamentali e funzioni amministrative proprie degli enti locali pare trovare riscontro non soltanto nella dottrina prevalente, ma anche nella legislazione e nei tentativi di attuazione in via legislativa delle norme costituzionali riformate nel 2001.

A questo proposito si segnala, innanzitutto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», la quale all'art. 2, «Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», ha definito, al c. 1, le funzioni fondamentali degli enti locali come «essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento» e, più in particolare, al c. 4, nell'individuazione dei principi e dei criteri direttivi per l'esercizio della delega, ha fatto riferimento, tra gli altri, all'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane «in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte» (lett. b)) e, ancora, alla valorizzazione dei «principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisce l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni» (lett. c)).

### 6.2. La l. n. 42 del 2009 ed il d.d.l. A.S. 2259.

Rimasta quasi interamente lettera morta la legge n. 131 del 2003, da ultimo si segnalano la l. 5



maggio 2009, n. 42, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*», ed il d.d.l. A.S. 2259, avente ad oggetto «*Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati*», presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 13.1.2010.

Per quanto riguarda la prima, essa, basata, è noto, sull'abbandono del criterio della spesa storica, sul conseguente graduale passaggio per tutti i livelli istituzionali al criterio del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali locali e, ancora, sulla perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni, pare senz'altro accogliere anch'essa la tesi della equiparazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie degli enti locali. Ed in questo senso, essa provvede ad elencare, sia pur in via provvisoria (in sede, cioè, di prima attuazione della legge stessa ed in attesa dell'emanazione della c.d. Carta delle Autonomie), le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. *Ex art. 21, c. 4 della legge medesima le funzioni fondamentali provvisorie delle province sono:* a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il secondo, esso, presentato, come detto, dal Governo il 13.1.2010, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 30.6.2010 (A.C. 3118), e, al momento in cui si scrive, è assegnato alla prima commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente al Senato della Repubblica. Il disegno di legge, similmente alla l. n. 42 del 2009, non si limita ad indicare i principi ed i criteri direttivi sulla base dei quali il Governo è chiamato ad individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, bensì procede esso stesso, all'art. 3, alla puntuale elencazione delle medesime ed in questa misura prevede che **le funzioni fondamentali**

**delle province siano:** a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; i) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; l) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; m) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; n) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; t) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.

**7. Il d.lgs. n. 152 del 2006, art. 197: le competenze provinciali in materia di gestione dei**



**rifiuti e bonifica dei siti inquinati.** Preme, infine, dar conto delle competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. A tal proposito si segnala il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «*Norme in materia ambientale*», come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, il quale nella parte quarta, recante «*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*», all'art. 197 individua appositamente le competenze delle province. Tale articolo al c. 1 stabilisce che «*In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto; c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216; d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.*

Ai sensi dei commi successivi le province, ai

fini dell'esercizio delle proprie funzioni, possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215, e 216 in tema di procedure semplificate e, ancora, gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.

Nell'ambito delle suddette competenze, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi, le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale, gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti.

Le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli suddetti possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

## ■ SEZ. II - LE DOMANDE E LE RISPOSTE

■ **1. Quando il termine *provincia* inizia ad essere utilizzato nel suo significato moderno?** Il termine provincia viene ad essere utilizzato nel suo moderno significato di circoscrizione locale dell'amministrazione statale ed al contempo ente autarchico con finalità proprie rispetto a quelle dello Stato centrale, sorretto da un soggetto rappresentante lo Stato e vertice dell'amministrazione provinciale locale (il prefetto) soltanto con le riforme rivoluzionarie francesi del 23 dicembre 1789 e dell'8 gennaio 1970 e, per quanto riguarda l'Italia, con l'Editto albertino del 27 novembre 1847, n. 659. In particolare, nel sostanziale silenzio circa l'articolazione periferica

dello Stato e la configurazione degli enti territoriali sub-statali da parte dello Statuto albertino - il quale, infatti, si limitava, all'art. 74 delle *Disposizioni generali*, a stabilire che «*Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge*», la l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A (prima legge comunale e provinciale dell'Italia unita), dopo aver disposto all'art. 1 che «*Il regno si divide in province, circondari, mandamenti e comuni*», riproponeva tale duplice qualità di circoscrizione amministrativa del regno e di ente autarchico con finalità proprie prevedendo, da un lato, all'art. 3, che «*Il prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia*», e, dall'altro lato, all'art.

152, che «*La provincia è corpo morale, ha facoltà di possedere, ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi.*»

■ **2. Quali erano le competenze delle province nella legislazione pre-repubblicana?** Le attribuzioni provinciali come risultanti dalla legislazione pre-repubblicana sono solitamente riunite nelle seguenti categorie: sanità ed igiene, opere pubbliche e viabilità, istruzione pubblica, assistenza e beneficenza, agricoltura.

Per quanto riguarda la materia **sanità ed igiene**, l'art. 144, c. 1, lett. c) del Testo Unico del 1934 faceva riferimento (1) alla disinfezione contro le malattie infettive e le visite sanitarie in caso di epidemie e di epizoozie; (2) al funzionamento dei laboratori provinciali di igiene e di profilassi e relative sezioni distaccate, stipendi e salari al personale addetto; (3) all'acquisto del chinino di Stato da distribuire, per mezzo dei comuni ai coloni ed agli operai impiegati in modo permanente od avventizio in qualsiasi lavoro, con remunerazione fissa od a cottimo, salvo il rimborso da parte dei proprietari di terreni; (4) alla somministrazione e spedizione ai comuni del vaccino antivaaioloso; (5) alla prevenzione e cura della pellagra; (6) ai servizi attinenti alla cura antirabbica, se ed in quanto non vi provvedano i comuni o altre pubbliche istituzioni; (7) ai contributi per i consorzi provinciali antitubercolari, per le sedi e per gli uffici di detti consorzi e per il personale necessario; (8) all'indennità di abbattimento di animali colpiti da malattia infettiva.

Per quanto riguarda la materia **opere pubbliche e viabilità**, in merito alle relative spese obbligatorie, il Testo Unico del 1934, art. 144, c. 1, lett. d) faceva riferimento (1) alla sistemazione e manutenzione delle strade provinciali; (2) all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli operai addetti ai lavori in economia; (3) al concorso alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti; (4) ai contributi nelle opere idrauliche di quinta categoria, dichiarate obbligatorie; (5) ai contributi nelle nuove opere di navigazione interna di seconda, terza e quarta classe ed in quelle di ristabilimento e di manutenzione delle vie navigabili di terza e quarta classe; (6) ai contributi nelle opere di miglioramento e di manutenzione dei porti di prima, seconda e terza classe, della seconda categoria e dei relativi fari e fanali; (7) alla costruzione delle strade di allacciamento delle frazioni ferroviarie e porti.

Per quanto riguarda la materia **istruzione pubblica**, nell'elencare le voci di spesa obbligatoria in tale ambito l'art. 144, c. 1, lett. e) del Testo Unico del 1934 faceva riferimento (1) al personale di segreteria, assistenti, macchinisti e personale di servizio, locali, illuminazione, riscaldamento, materiale didattico e scientifico e spese varie d'ufficio per gli istituti tecnici e i licei scientifici, tranne le spese relative al personale addetto agli istituti tecnici della Lucania, della Sardegna ed all'istituto tecnico di Modica, che fanno carico allo Stato; (2) agli stipendi agli assistenti ed al personale di segreteria e di servizio addetto agli istituti nautici, acquisto e manutenzione delle suppellettili scientifiche e tecniche, biblioteche, ed altre spese attinenti agli istituti stessi; (3) alla somministrazione e manutenzione dei locali, all'illuminazione, al riscaldamento e alla provvista di acqua per gli istituti di istruzione tecnica; (4) alla somministrazione dei locali e dell'azienda agraria alle regie scuole agrarie medie di cui agli articoli 49 e 60 del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3214; (5) alla somministrazione dei locali e all'arredamento degli uffici regionali scolastici; (6) alla somministrazione dei locali per i comitati provinciali dell'opera nazionale Balilla; (7) ai contributi ai patronati scolastici e somministrazione dei locali adibiti al servizio dell'assistenza scolastica; (8) ai contributi a favore delle regie università e dei regi istituti d'istruzione superiore.

Per quanto riguarda la materia **assistenza e beneficenza**, con il Testo Unico del 1934, le spese obbligatorie in materia erano individuate dall'art. 144, c. 1, lett. g) in riferimento (1) agli infermi di mente; (2) agli infanti illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono; (3) ai ciechi e ai sordomuti poveri rieducabili; (4) alla somministrazione dei locali per le federazioni provinciali per la protezione della maternità e della infanzia.

Per quanto riguarda, infine, la materia **agricoltura**, essa è stata ricondotta dall'art. 144, c. 1, lett. f) del Testo Unico del 1934 alla lotta contro le cavallette e contro la formica argentina ed alle cattedre ambulanti di agricoltura.

■ **3. Come la Costituzione repubblicana disegna la provincia per quanto attiene la natura istituzionale e l'assetto funzionale?** Nella Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1 gennaio 1948 è riservato un notevole spazio alle autonomie territoriali ed in questo senso, dopo aver stabilito tra i *Principi fondamentali*, all'art. 5, che «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e*

*promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», il costituente ha dedicato ad esse un intero titolo, il quinto della parte seconda, «Le Regioni, le Province, i Comuni», profondamente modificato dalle l.c. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.*

Per quanto più in particolare riguarda la provincia, da un punto di vista istituzionale, la Carta costituzionale, pur riproponendo la citata duplice connotazione della stessa, ribalta con ogni evidenza l'ordine di priorità dando maggiore risalto al ruolo della provincia «come ente rappresentativo della collettività locale, come ente autonomo territoriale, accanto agli altri enti fra cui si distribuisce l'esercizio della sovranità popolare e si organizza il pluralismo politico amministrativo» (PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 202) ed in questo senso nel testo previgente del titolo V Cost. l'art. 114 Cost. disponeva che «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» e l'art. 128 Cost. prescriveva che «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». Solo in un secondo momento, infatti, la posizione delle province veniva a qualificarsi anche in relazione al decentramento statale e regionale ed ai sensi dell'ormai abrogato art. 129 «1. Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. 2. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

Da un punto di vista, invece, funzionale, si sottolinea come l'art. 118, c. 1 Cost. nella sua originaria formulazione prevedeva che spettassero alle regioni le funzioni amministrative nelle materie elencate nell'art. 117 Cost. dedicato alla potestà legislativa concorrente statale e regionale e come da tale disposizione, è noto, sia stato ricavato il principio del c.d. *parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative* in virtù del quale il soggetto competente a dettare la disciplina normativa di un determinato ambito oggettivo, ne avrebbe necessariamente curato anche l'attuazione a livello amministrativo: lo Stato e le regioni, in altri termini, avrebbero esercitato le funzioni amministrative nelle materie in cui godevano della potestà legislativa ex art. 117 Cost. Se, pertanto, sotto il profilo della *titolarità*, le funzioni amministrative sembravano distinguersi, si potrebbe dire, in *proprie dello Stato e proprie delle regioni*, dal punto di vista dell'esercizio,

invece, l'art. 118 Cost. non riproponeva in maniera rigida tale scissione, legittimando, al contrario, talune deroghe al principio del parallelismo. Infatti, in primo luogo, le *funzioni proprie* dello Stato potevano essere esercitate dal medesimo ovvero attraverso *delega* alle regioni (art. 118, c. 2); secondariamente, le *funzioni proprie* delle regioni dovevano essere esercitate *normalmente* attraverso *delega* alle province, ai comuni o ad altri enti locali ovvero mediate l'istituto dell'*avvalimento* (art. 118, c. 3); ed infine, all'interno delle materie di competenza regionale, le leggi della Repubblica potevano attribuire alle province, ai comuni o agli altri enti locali quelle ritenute di *interesse esclusivamente locale* (art. 118, c. 1, secondo periodo).

Le province, pertanto, ex art. 118 Cost., erano potenzialmente destinatarie delle funzioni di *interesse esclusivamente locale* attribuite alle stesse con leggi della Repubblica nelle materie di competenza legislativa regionale e di quelle dalle regioni *delegate* all'interno delle materie di propria competenza legislativa ovvero *subdelegate* all'interno delle funzioni a queste ultime delegate dallo Stato.

■ 4. Quali funzioni amministrative trasferisce il d.P.R. n. 616 del 1977 alle province? Il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della legge delega 22 luglio 1975, n. 382, non ha particolarmente rafforzato la posizione delle province, provvedendo esclusivamente a riconoscere loro un ruolo prettamente esecutivo attraverso l'attribuzione delle funzioni amministrative di alcune materie elencate nell'art. 117 Cost. di potestà legislativa regionale, ferme restando, pertanto, le funzioni di interesse esclusivamente locale.

Pertanto, posto quanto previsto dall'art. 2 del d.P.R. 616 «*Attribuzione a province, comuni e comunità montane*», secondo cui «*Ai comuni, alle province, alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel presente decreto, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge*», e dal successivo art. 9, «*Polizia amministrativa*», ai sensi del quale «*I comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite*», le funzioni amministrative attribuite alle province riguardavano le seguenti materie: **beneficienza pubblica** (art. 26 «La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali



di cui al precedente articolo»), **assistenza sanitaria e ospedaliera** (art. 33 «La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi sanitari ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al quarto comma del precedente articolo»), **viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale** (art. 96 «1. Sono attribuite alle provincie le funzioni amministrative concernenti la sospensione temporanea della circolazione sulle strade per motivi di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, fermi restando i poteri del prefetto previsti dallo stesso articolo per motivi di pubblica sicurezza e di esigenze militari; la disciplina del transito periodico di armenti e greggi ai sensi dell'art. 3, secondo comma, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica; la vigilanza e l'autorizzazione delle scuole per conducenti di veicoli a motore, ai sensi dell'art. 84 del predetto decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393. 2. Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative concernenti: a) il coordinamento mediante conferenze tra gli enti interessati dell'esercizio delle funzioni disciplinate dagli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393; b) le attività istruttorie relative alla tenuta dell'albo provinciale degli autotrasportatori di merci, con facoltà di subdelegare le stesse alle provincie. 3. Le funzioni di cui al primo comma saranno esercitate dalla provincia sulla base delle disposizioni contenute nella legge di riforma degli enti locali territoriali e, in mancanza, dal 1° gennaio 1980»), **tutela dell'ambiente dagli inquinamenti** (art. 104, c. 2 «Sono attribuite alla provincia le funzioni amministrative concernenti: il controllo sulle discariche e sugli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti; la prevenzione dell'inquinamento atmosferico e la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali»).

A norma dell'art. 7, c. 2 d.P.R. 616/1977, «Norme regionali di attuazione», poi, «Le regioni possono altresì emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle provincie, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo ed i rapporti finanziari relativi».

■ 5. Quali funzioni amministrative attribuisce alle provincie la l. n. 142 del 1990? Sulla base

della normativa preesistente alla l. n. 142 del 1990, dell'art. 14 della medesima legge e della legislazione immediatamente successiva, le funzioni delle riguardavano la **difesa del suolo** (v. anche l. 18 maggio 1989, n. 183, «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»); la **tutela e valorizzazione dell'ambiente** (v. anche l. 21 gennaio 1994, n. 61, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente»); la **prevenzione delle calamità** (v. anche l. 24 febbraio 1992, n. 225, «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»); la **tutela e valorizzazione delle risorse idriche** (v. anche l. 5 gennaio 1994, n. 36, «Disposizioni in materia di risorse idriche» c.d. legge Galli) ed **energetiche** (v. anche l. 9 gennaio 1991, n. 9, «Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali» e l. 9 gennaio 1991, n. 10, «Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia»); la **valorizzazione dei beni culturali**; la **viabilità e i trasporti** (v. anche d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, «Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»); la **protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali** (v. anche l. 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette»); la **caccia e la pesca nelle acque interne** (v. anche l. 11 febbraio 1992, n. 157, «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»); l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore (v. anche l. 26 ottobre 1995, n. 447, «Legge quadro sull'inquinamento acustico»; il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio»; il d.lgs. 8.11.1997, n. 389, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio»); i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale (v. anche l. 18 marzo 1993, n. 67, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18

gennaio 1993, n. 9, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale); i compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale (v. anche l. 11 gennaio 1996, n. 23, «Norme per l'edilizia scolastica»); la raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (v. anche l. 26 aprile 1983, n. 131, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983»).

■ 6. Cosa ha stabilito la Corte costituzionale in riferimento all'art. 14, l. n. 142 del 1990 nella sentenza n. 343 del 1991? L'art. 14, coerentemente con il ruolo attribuito alla Provincia di ente di governo locale di area vasta, prevedeva che spettassero alla medesima le funzioni concernenti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale ed aventi riguardo settori determinati relativi in particolare all'assetto del territorio ed ai servizi sociali. Poiché tale articolo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della legge medesima, non individuava direttamente le funzioni di competenza provinciale, limitandosi, piuttosto, ad individuare il livello ed i settori nei quali necessariamente esistono funzioni proprie delle province, per la cui precisa individuazione veniva fatto rinvio alle leggi regionali, per scongiurare il rischio dell'inerzia regionale nell'attuazione degli artt. 3 e 14 della legge n. 142, era stata avanzata la tesi secondo cui con l'art. 14 si potessero considerare trasferite le funzioni amministrative alle province; tale interpretazione è stata immediatamente smentita dalla Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 343 del 1991 si è espressa nel senso della necessità della legge regionale ai fini dell'attribuzione concreta delle funzioni alle province. Il rinvio alle leggi regionali, tuttavia, non precludeva al legislatore statale di intervenire nelle materie di competenza regionale attribuendo agli enti locali specifiche funzioni ai sensi dell'art. 118, c. 1 Cost.

■ 7. Quali funzioni amministrative trasferisce il d.lgs. n. 112 del 1998 alle province? Il d.lgs. n. 112 del 1998, è noto, suddivide i trasferimenti in quattro settori principali, *Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Polizia amministrativa regionale e*

*locale e regime autorizzatorio*, e in relazione, in particolare, alle province ha previsto quanto segue.

Per quanto riguarda il primo settore in materia di industria all'art. 19 sono conferite alle province «le funzioni amministrative relative alla produzione di mangimi semplici, composti, completi o complementari, di cui agli articoli 4 e 5 della legge 15 febbraio 1963, n. 281, e successive modificazioni, ed al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 152»; in materia di energia, all'art. 31, c. 2 che «sono attribuite in particolare alle province, nell'ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali, le seguenti funzioni: a) la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; b) l'autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia; c) il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici».

Per quanto riguarda il secondo settore in materia di urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali, all'art. 56 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato; in materia di edilizia residenziale pubblica, all'art. 60, che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e, in particolare, quelle relative: a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni»; in materia di flora e fauna, all'art. 70 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste, in particolare: a) i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; b) il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione



temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), resa esecutiva dalla legge 19 dicembre 1975, n. 875; c) le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale»; in materia di **parchi e riserve naturali**, all'art. 78 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato: «Con atto di indirizzo e coordinamento sono individuate, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, le riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a regioni o enti locali»; in materia di **inquinamento delle acque**, all'art. 81, c. 1 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «tra queste, in particolare: a) la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; b) la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque destinate alla molluschicoltura; c) il monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare; d) il monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere»; in materia di **inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico**, all'art. 84 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «e tra queste, in particolare, le funzioni relative: a) all'individuazione di aree regionali o, di intesa tra le regioni interessate, interregionali nelle quali le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione di piani regionali di risanamento; b) al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione; c) alla tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione»; in materia di **risorse idriche e difesa del suolo**, all'art. 89 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative: a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; b) alle dighe non comprese tra quelle indicate all'articolo 91, comma 1; c) ai compiti di

polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37; g) alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775; h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo; l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualora il corso d'acqua riguardi il territorio di più regioni la nomina dovrà avvenire di intesa tra queste ultime»; in materia di **opere pubbliche** all'art. 94, c. 2 che sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato ed alle regioni «tra queste, in particolare: a) l'individuazione delle zone sismiche, la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone; b) l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 kV; c) la valutazione tecnico-amministrativa e l'attività consultiva sui progetti di opere pubbliche di rispettiva competenza; d) l'edilizia di culto; e) il ripristino di edifici privati danneggiati da eventi bellici; f) le funzioni collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno, con le modalità previste dall'articolo 23, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449»; in materia di **viabilità**, all'art. 99 che sono conferite alle

regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato «tra queste, in particolare, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite». In particolare «Sono attribuite alle province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e i criteri fissati dalle leggi regionali»; all'art. 101 che «1. Le strade e autostrade, già appartenenti al demanio statale ai sensi dell'articolo 822 del codice civile e non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale, sono trasferite, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 98, comma 2, del presente decreto legislativo, al demanio delle regioni, ovvero, con le leggi regionali di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al demanio degli enti locali. Tali leggi attribuiscono agli enti titolari anche il compito della gestione delle strade medesime. 2. In seguito al trasferimento di cui al comma 1 spetta alle regioni o agli enti locali titolari delle strade la determinazione dei criteri e la fissazione e la riscossione, come entrate proprie, delle tariffe relative alle licenze, alle concessioni e alla esposizione della pubblicità lungo o in vista delle strade trasferite, secondo i principi definiti con atto di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59»; in materia di trasporti, all'art. 105, c. 3 che «Sono attribuite alle province, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative: a) alla autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; b) al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; c) agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; d) al rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; e) al controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcilla nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; f) al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; g) agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei

mezzi di trasporto su strada; h) alla tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori»; in materia di protezione civile all'art. 108 sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato e tra queste, in particolare: «sono attribuite alle province le funzioni relative: 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Per quanto riguarda il terzo settore in materia di servizi sociali all'art. 131 che sono conferiti alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi non espressamente riservate allo Stato e non trasferiti all'Inps e all'art. 132 che le regioni debbano individuare le funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse. In particolare la legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a: a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose; b) i giovani; c) gli anziani; d) la famiglia; e) i portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi; f) i tossicodipendenti e alcool dipendenti; g) gli invalidi civili, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 130 del presente decreto legislativo; h) la promozione e il coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei "servizi sociali", con particolare riguardo a: a) la cooperazione sociale; b) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB); c) il volontariato; in materia di istruzione all'art. 139 che «sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; d) il piano di



utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale»; che **le province collaborano con i comuni in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza** esercitando anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a «a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute»; e ancora che «la risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai comuni»; in materia di **formazione professionale** all'art. 143, c. 2 che «Al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro **la regione attribuisce [...] di norma alle province** le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale»; in materia di **beni culturali** all'art. 149 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali»; all'art. 150, c. 5 che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato ai sensi dell'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si provvede al trasferimento alle regioni, alle province o ai comuni della gestione dei musei o altri beni culturali indicati nell'elenco di cui al comma 2 del presente articolo, nonché all'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire e loro ripartizione tra le regioni e tra regioni, province e comuni»; all'art. 152, c. 1 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c ), della legge 15 marzo 1997, n. 59, la valorizzazione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo»; al c. 3 che «Le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti: a)

il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo»; all'art. 153, c. 1 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali provvedono, ciascuno nel proprio ambito, alla promozione delle attività culturali. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c ), della legge 15 marzo 1977, n. 59, la promozione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo»; al c. 3 che «Le funzioni e i compiti di promozione comprendono in particolare le attività concernenti: a) gli interventi di sostegno alle attività culturali mediante ausili finanziari, la predisposizione di strutture o la loro gestione; b) l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali ed a favorirne la migliore diffusione; c) l'equilibrato sviluppo delle attività culturali tra le diverse aree territoriali; d) l'organizzazione di iniziative dirette a favorire l'integrazione delle attività culturali con quelle relative alla istruzione scolastica e alla formazione professionale; e) lo sviluppo delle nuove espressioni culturali ed artistiche e di quelle meno note, anche in relazione all'impiego di tecnologie in evoluzione».

Per quanto riguarda il quarto settore in materia di **polizia amministrativa** all'art. 161 che sono conferiti alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite ed all'art. 163, c. 3 che «Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, sono trasfe-

rite alle province le seguenti funzioni e compiti amministrativi: a) il riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute, di cui all'articolo 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; b) il riconoscimento della nomina di agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime, di cui all'articolo 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e all'articolo 22 della legge 14 luglio 1965, n. 963; c) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

■ 8. Il Testo Unico del 2000 provvede concretamente ad ordinare la legislazione previgente in materia di competenze amministrative delle province? Il Testo Unico degli enti locali, emanato con d.lgs. n. 267 del 2000 non ha provveduto a completare le funzioni menzionate nella l. n. 142 del 1990 con tutte le altre acquisite *medio tempore* ai sensi della l. n. 59 del 1997 e dei successivi decreti di attuazione, limitandosi a riprendere in maniera pedissequa quanto stabilito dalla l. n. 142 del 1990 in tema di funzioni di amministrazione (art. 19 Testo Unico) e di compiti di programmazione (art. 20 Testo Unico).

■ 9. Come cambia la provincia nella Costituzione riformata nel 2001 per quanto attiene la natura istituzionale e l'assetto funzionale? Da un punto di vista istituzionale, con l'abrogazione da parte dell'art. 9, c. 2, l. c. n. 3 del 2001 dei succitati artt. 128 e 129 Cost., mentre da un lato, l'autonomia di comuni e province viene, comunque, ad essere riconosciuta nell'art. 114, c. 2 Cost. ai sensi del quale «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» e, ancora, in capo allo Stato, *ex art.* 117, c. 2, lett. p) Cost., è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane», diversamente, dall'altro lato, alcun riferimento è rimasto circa la natura delle province (e dei comuni) (anche) come circoscrizione di decentramento statale e regionale e, ancora, la possibilità di suddividere le circoscrizioni provinciali in circondari con fun-

zioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Da un punto di vista, invece, *funzionale*, il principio del parallelismo tra legislazione e amministrazione, derivante dal combinato disposto di cui agli artt. 117 e 118 del testo originario della Costituzione, è stato definitivamente abbandonato in favore di quello di *tendenziale preferenza* per l'esercizio comunale delle funzioni amministrative cosicché ai sensi dell'art. 118 nuova formulazione della Costituzione «1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Le province, pertanto, assieme ai comuni ed alle città metropolitane, risultano destinatarie, oltre che delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., delle funzioni amministrative proprie e di quelle conferite ai sensi dell'art. 118, c. 2 Cost. E per quanto riguarda la natura di tale molteplicità di funzioni la tesi del tutto maggioritaria in dottrina, operando una sostanziale equiparazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie, riconosce nelle medesime il nucleo "intangibile" di attribuzioni amministrative: tenendo, cioè, fermo il principio generale per cui, sulla base dell'art. 118, c. 1 Cost., ai comuni spettano tutte le funzioni amministrative, salvo quelle, per ragioni di esercizio unitario, collocate a livelli più alti, si sostiene che per essere definita fondamentale una funzione debba presentare il carattere dell'indefettibilità o della necessità, essa debba, cioè, caratterizzare il tipo di ente cui si riferisce, definendone l'ambito di azione di modo che l'assenza della funzione medesima muti la natura dell'ente stesso.

■ 10. Quali sono le funzioni fondamentali provvisorie delle province *ex l. n. 42 del 2009* (legge delega in materia di federalismo fiscale)? La l. 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», all'art. 21, ha previsto che le funzioni fondamentali provvisorie delle province sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della

presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

■ **11. Quali sono le funzioni fondamentali delle province nel d.d.l. A.S. 2259?** Il d.d.l. A.S. 2259, avente ad oggetto *«Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentratati»*, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 13 gennaio 2010, è stato da quest'ultima approvato il 30 gennaio 2010 (A.C. 3118), e, al momento in cui si scrive, risulta assegnato alla prima commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente al Senato della Repubblica. Esso all'art. 2, similmente alla l. n. 42 del 2009, non si limita ad indicare i principi ed i criteri direttivi sulla base dei quali il Governo è chiamato ad individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, bensì procede esso stesso alla puntuale elencazione delle medesime ed in questa misura si prevede che le funzioni fondamentali delle province sono: a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; i) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; l) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; m) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettro-

magnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; n) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; t) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.

■ **12. Quali sono le competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati?** Il d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 *«Norme in materia ambientale»*, come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, nella parte quarta, recante *«Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati»*, all'art. 197 individua appositamente le competenze delle province. Tale articolo, al c. 1, stabilisce che **«In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto; c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di**



cui agli articoli 214, 215, e 216; d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti».

In riferimento a tale materia la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di sottolineare come in tema di impianti di compostaggio, ai sensi dell'art. 197, d.lgs. n. 152 del 2006 «*competente alla Provincia tutta l'attività di controllo sulla trasformazione dei rifiuti e la prescrizione di interventi atti a migliorare - e prima ancora a garantire la conformità alla normativa e ai provvedimenti autorizzatori rilasciati - l'impianto e il procedimento o di trasformazione nel suo complesso considerato; l'intervento del Sindaco deve quindi essere limitato ai casi in cui eventuali anomalie nell'impianto e nella sua gestione determinino immissioni tali da poter generare un concreto pericolo per la salute pubblica che lo legittima ad imporre l'immediata cessazione dell'attività inquinante ovvero l'immediata adozione di tutte le misure idonee ad escludere ulteriori fenomeni di*

*inquinamento; in particolare, al Sindaco è attribuito il potere di intervenire in via urgente ed eccezionale adottando tutte le misure necessarie ad impedire che il permanere di una determinata situazione di fatto (come potrebbe essere quella di inquinamento), contingibile ed urgente, possa generare pericolo per la salute». Ed in questa misura «È illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco ha prescritto, alla società titolare della gestione, una serie di interventi sostanzialmente indirizzati ad eliminare o ridurre il livello dei cattivi odori promananti dall'impianto per il compostaggio di rifiuti urbani, considerato che, ai sensi [...] dell'art. 197 del d.lgs. 152/2006, il soggetto competente al controllo periodico su tutte le attività di gestione dell'impianto per il trattamento e, quindi, sia sul rispetto delle condizioni prescritte in sede di autorizzazione (sia dalla provincia che dalla regione), che sulla successiva conduzione dell'impianto di compostaggio, è la provincia. A tale ente deve, quindi, ricondursi la competenza ad imporre eventuali interventi di revisione e miglioria degli impianti, aventi effetti permanenti e quindi per loro stessa natura in contrasto con la temporaneità e contingenza che caratterizzano, invece, quelli dettati dalla necessità di far fronte a quelle situazioni imprevedibili ed eccezionali che stanno alla base del potere di ordinanza del sindaco quale soggetto preposto alla tutela della salute pubblica» (Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 2.4.2008, n. 792).*



L'Opera si propone l'ambizioso obiettivo di analizzare pressoché **tutte le questioni applicative poste dal Testo Unico degli Enti Locali.**

Si è inteso fornire agli operatori del diritto, nei fori amministrativi e nelle Amministrazioni locali, un supporto operativo, un aggiornato strumento di lavoro volto a sistematizzare il magma giurisprudenziale sviluppatosi in sede applicativa negli ultimi anni ed i fattori "esterni" (giurisprudenza costituzionale, modifiche legislative espresse, modifiche legislative tacite, circolari ministeriali, provvedimenti delle Autorità garanti) che incidono e continuano a modellare il contenuto sostanziale del Testo Unico vigente.

Quanto alla struttura, l'Opera è articolata nelle tre ormai classiche Sezioni sotto le singole disposizioni:

- l'inquadramento anche dottrinale, snello ed essenziale, con commento esteso anche alle ultime novità normative;
- le domande e le risposte, con l'indicazione degli interrogativi interpretativi emersi nell'applicazione delle previsioni normative, con connesse soluzioni tratte dalla più significativa e recente giurisprudenza;
- le formule utili all'operatore.

Completa l'Opera un **robusto ed utilissimo indice analitico.** Il codice è aggiornato al **Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201.**

**Cristina NAPOLI**, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali dell'Università degli Studi di Pisa, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, Avvocato. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale. È autrice di una monografia dal titolo *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011.

**Nicola PIGNATELLI**, Avvocato, Professore a contratto di Diritto costituzionale europeo presso l'Università di Pisa, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale dell'Università di Pisa. È stato docente a contratto nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Pisa. È stato borsista post dottorato di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa. È autore di una monografia dal titolo *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale.

€ 150,00

NEL DIRITTO  
EDITORE

