

Note sul riordino delle funzioni amministrative locali in applicazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 con riguardo a biblioteche, archivi e musei

Claudio Leombroni - Vincenzo Santoro

Sommario: 1. Le Città metropolitane e le nuove Province nella “Legge Delrio” – 2. La cultura e le funzioni amministrative degli enti locali - 3. L’Accordo ANCI-UPI sulle funzioni - 4. La funzione "valorizzazione dei beni culturali" – 5. Le Province e le biblioteche: quadro conoscitivo – 6. Le Province e i musei: quadro conoscitivo – 7. Le Province e gli archivi: quadro conoscitivo – 8. L’attuazione della “Legge Delrio” - 9. L’impatto della legge di stabilità 2015 - 10. Conclusioni

Riassunto

Il 3 aprile la Camera dei deputati ha approvato con 260 voti favorevoli, 158 contrari e 7 astenuti il disegno di legge Delrio. Contestualmente la Camera ha approvato il seguente ordine del giorno:

a) garantire la sopravvivenza dei servizi culturali, quali i sistemi bibliotecari provinciali, anche in seguito alla riorganizzazione dei livelli amministrativi, con l’individuazione di un ente guida che possa svolgere quel ruolo di coordinamento organizzativo e di risorse, in molti casi svolto dalle province, che consenta la sopravvivenza di queste forme capillari di diffusione della cultura e promozione della lettura e di sviluppo delle biblioteche come centri di formazione permanente, educazione all’informazione, emancipazione culturale e centri di confronto critico con il mondo della cultura e dell’informazione.

b) favorire piani di compartecipazione alle spese di gestione tra i comuni delle stesse province e la creazione di centri servizi che svolgano le funzioni di coordinamento, di manutenzione degli applicativi, di formazione, di *help desk*, di catalogazione, sui quali convogliare risorse statali, per conservare e promuovere la nascita di sistemi bibliotecari integrati che possano permettere agli utenti un unico accesso a diverse tipologie di biblioteche, da quelle di pubblica lettura, dislocate solitamente in provincia e con ridotti finanziamenti per acquisti e servizi, a quelle storiche, di conservazione o di documentazione specialistica del territorio, nell’ottica del risparmio e delle sinergie tra enti territoriali.

In queste note si argomenta che **a)** l’«ente guida» con compiti di coordinamento organizzativo e delle risorse possa essere la Provincia riformata o la Città metropolitana sulla base di convenzioni con i Comuni o deleghe di esercizio o in virtù delle caratteristiche strumentali di reti bibliotecarie e sistemi museali che ne consentono anche l’inclusione nei servizi di area vasta riconducibili alla funzione fondamentale “assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni”; **b)** l’individuazione di tale ente debba in ogni caso tener conto del parere dei Comuni, **c)** nel caso di biblioteche e musei provinciali il Comune sia il naturale destinatario delle competenze salvo soluzioni particolari dipendenti dai singoli contesti. Infine sono suggerite alcune soluzioni organizzative e gestionali alla luce dell’impatto della legge di stabilità 2015 sulla legge Delrio.

1. Le Città metropolitane e le nuove Province nella “Legge Delrio”

Con l’entrata in vigore della riforma le 107 Province italiane sono state trasformate in 97 Province riformate e 10 città metropolitane. La riforma è indubbiamente di grande portata e nelle pagine seguenti se ne evidenziano gli aspetti principali sulla base della lettura operata da Franco Pizzetti, consulente giuridico del Ministro Delrio¹, che si presume esprimere compiutamente e autenticamente lo spirito riformatore della legge.

¹ Cfr. FRANCO PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove Province: la riforma e la sua attuazione*, in «Astrid Rassegna», 13/2014, n. 206; *Id.*, *La complessa architettura della L. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in «Astrid Rassegna», 11/2014, n. 204; *Id.*, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in «Astrid Rassegna», 9/2014, n. 202. In questa sede non si dà conto dell’ampissima letteratura sulla riforma delle Province e sui suoi aspetti controversi in ordine a diversi profili. Ampia documentazione in proposito è disponibile su *federalismi.it* e *astridonline.it*. Sulle Province in generale e sulle riforme cfr. FEDERICA FABRIZZI, *La Provincia: analisi dell’ente locale più discusso*, Napoli: Jovene, 2012.

La Provincia **non è più un ente esponenziale di una comunità provinciale**. Come la Città metropolitana o l'Unione dei Comuni è ora un ente cosiddetto **di secondo grado**, con organi composti unicamente da sindaci e, in alcuni casi, da consiglieri comunali. Provincia e Città metropolitana, inoltre, sono configurate, secondo la definizione di Franco Pizzetti, come «forme atipiche e obbligatorie di associazioni di comuni»². Sono forme atipiche perché al momento entrambi gli enti sono previsti dalla Costituzione e provvisti di competenze fondamentali ("**di area vasta**"). Tuttavia, con riguardo agli organi, la nuova Provincia può essere effettivamente considerata una forma associativa dei Comuni. In quanto tale la Provincia, per così dire, è transitata dall'orbita della Regione, di cui esercitava innumerevoli deleghe, all'orbita dei Comuni.

Province riformate come «forme atipiche di associazioni obbligatorie fra Comuni»

L'**atipicità** consiste nel fatto che Province e Città metropolitane sono dotati di autonoma personalità giuridica e la loro esistenza è prevista dalla legge e, almeno sinora, dalla Costituzione. Hanno pertanto una **soggettività propria**, non dipendente dalla volontà dei comuni, e funzioni proprie.

Il fatto che la Provincia riformata e la Città metropolitana possano essere considerate forme atipiche di associazioni obbligatorie fra Comuni comporta almeno tre conseguenze dal punto di vista istituzionale.

In primo luogo, pur esercitando funzioni delegate o funzioni proprie, Province e Città metropolitane **sono al servizio dei Comuni del territorio**; lo sono, a maggior ragione, in quanto governate dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio. Ciò vale in modo più stringente per la nuova Provincia.

In secondo luogo i **sindaci acquistano una nuova responsabilità politica e amministrativa** in quanto amministratori dei nuovi enti. Il mutamento di paradigma che tutto ciò rappresenta nell'ordinamento degli enti locali non è stato al momento percepito né dalle Province, che operano in gran parte con i nuovi organi da poco eletti o in regime transitorio, né dai Comuni, che sembrano afflitti da quella che Pizzetti ha efficacemente definito la "sindrome dell'arto fantasma" e quindi non riescono ancora ad avere piena consapevolezza che la vecchia Provincia non esiste più e che **i nuovi enti di area vasta sono parte dell'ecosistema dei Comuni**.

Infine, se così è, Province e Città metropolitane sono, da un certo punto di vista, al pari delle Unioni, forme associative mediante le quali i Comuni possono gestire o svolgere quei servizi che in ragione delle loro **dimensioni** e della loro **complessità** risulta più conveniente (per maggiori economie di scala, per maggiore efficienza organizzativa ecc.) allocare nell'ente di area vasta, con la differenza che l'ordinamento ne individua direttamente le funzioni fondamentali mentre ciò non avviene per le Unioni. D'altra parte la natura della Provincia riformata e la flessibilità attribuita agli statuti dalla legge Delrio possono senz'altro rendere possibile il conferimento delle funzioni da un livello all'altro.

In definitiva, appare logico e opportuno – oltre che legittimo – affidare alle Province e Città metropolitane quelle **funzioni ulteriori** che risultano meglio gestibili in un ambito territoriale più ampio, senza duplicazioni rispetto alle funzioni riservate al singolo Comune o all'Unione di Comuni. La valutazione di efficacia ed efficienza deve essere ancorata su parametri di prossimità e adeguatezza, nell'ottica di salvaguardare standard ottimali di servizio dal punto di vista del cittadino-utente.

² FRANCO PIZZETTI, *Una grande riforma di sistema: scheda di lettura e riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del DDL Del Rio*, Roma, 30 gennaio 2014, p. 2 <http://www.affariregionali.gov.it/media/149105/una_riforma_di_sistema_-_scheda_di_lettura_ddl_1212_-_prof_franco_pizzetti.pdf>.

LE SCADENZE ELETTORALI DELLE NUOVE PROVINCE

Province commissariate i cui organi sono eletti con le nuove modalità entro il 2014 (63): Alessandria, Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Avellino, Barletta Andria Trani, Belluno, Benevento, Bergamo, Biella, Brescia, Brindisi, Catanzaro, Chieti, Como, Cosenza, Cremona, Crotone, Cuneo, Fermo, Ferrara, Foggia, Forlì-Cesena, Frosinone, Grosseto, Isernia, La Spezia, Latina, Lecce, Lecco, Livorno, Massa Carrara, Matera, Modena, Monza e della Brianza, Novara, Padova, Parma, Perugia, Pesaro e Urbino, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Potenza, Prato, Reggio Emilia, Rieti, Rimini, Rovigo, Salerno, Savona, Siena, Sondrio, Taranto, Teramo, Terni, Varese, Verbano Cusio Ossola, Verona, Vibo Valentia, Vicenza

Province in scadenza nel 2015 (4): Caserta, Imperia, L'Aquila, Viterbo

Province in scadenza nel 2016 (9): Campobasso, Lucca, Macerata, Mantova, Pavia, Ravenna, Reggio Calabria, Treviso, Vercelli

Province destinate a diventare città metropolitane (10): Roma, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Venezia, Reggio Calabria

Province destinate a diventare città metropolitane nelle Regioni a statuto speciale (5): Cagliari, Catania, Messina, Palermo, Trieste
Per le restanti Province delle Regioni a statuto speciale (16) è in atto un percorso di riforma avviato autonomamente dalle Regioni stesse e con iter speciale. Al momento solo la Regione siciliana ha istituito formalmente le città metropolitane (L.R. 24 marzo 2014, n. 18 pubblicata G.U. 26 aprile 2014, n. 17). La Regione autonoma della Sardegna ha approvato in Giunta il disegno di legge (delibera 53/17 del 29 dicembre 2014). Non sono qui considerate le Province di Bolzano e Trento per le speciali condizioni di cui godono, né quella di Aosta le cui funzioni sono svolte dalla Regione.

Occorre rilevare che fra Province riformate e Città metropolitane esistono somiglianze importanti, a cominciare dalla condivisione della natura di "enti territoriali di area vasta", ma anche differenze significative.

Somiglianze

- sia le Città metropolitane, sia le Province sono caratterizzate da **un organo monocratico e da due Assemblee**, una elettiva con un numero dei componenti variabile a seconda delle dimensioni della popolazione dell'ente (il Consiglio), e una comprendente di diritto tutti i sindaci del territorio (la Conferenza metropolitana per le Città, l'Assemblea dei sindaci per le Province)
- per entrambe la legge si limita a indicare poche funzioni assegnate direttamente a ciascuno di questi organi, **lasciando agli Statuti un'ampia autonomia nel definirne le ulteriori competenze e i relativi raccordi**; ciò significa massima «flessibilità delle scelte circa la struttura dell'ente, l'articolazione delle competenze tra i suoi organi, la previsione delle forme e delle modalità, anche organizzative, di raccordo con gli altri livelli di governo»
- la legge prevede per le Città metropolitane e per le Province una **ampia flessibilità statutaria** nella disciplina dei rapporti con i Comuni, le Province e anche le Regioni limitrofe (art. 1, comma 86; trattandosi di una legge di un solo articolo, d'ora in poi si indicherà solo il comma)
- sono **enti caratterizzati dalle loro funzioni e non dalle comunità di riferimento**; ne consegue che essi non possono essere interpretati secondo il canone di ente territoriale proprio della nostra tradizione giuridica, ma come enti caratterizzati da un rapporto flessibile e articolato con il territorio.

Differenze

- le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con **funzioni di governo** e potenzialmente anche con **robuste funzioni di gestione** (→ commi 2 e 44, lettere a-f)
- le Città metropolitane cumulano le funzioni proprie e quelle delle Province (→ comma 44)
- le Città metropolitane succedono a titolo universale alle rispettive Province assorbendone tutto il personale e le risorse strumentali (→ comma 47)
- le Città metropolitane sono enti di governo e di coordinamento forte
- le Province sono enti territoriali di area vasta con **poche funzioni di programmazione, gestione e supporto** (→ comma 85); il loro ruolo essenziale consiste pertanto nell'essere enti di

programmazione e pianificazione, nell'essere serventi ai comuni del territorio fornendo anche un **supporto tecnico-amministrativo**

- la Città metropolitana è concepita come il 'motore' istituzionale dello sviluppo territoriale e dello sviluppo dell'intero paese
- la Provincia è invece un ente di area vasta finalizzato ad assicurare un uso più razionale e condiviso del territorio, nonché servizi di scala ampia sulla base di funzioni proprie e **di funzioni ad esse di volta in volta assegnate sulla base dell'art. 118 Cost. dallo Stato e dalle Regioni, ma anche dagli stessi Comuni.**

Dal punto di vista delle funzioni fondamentali, cioè delle funzioni comuni a tutti questi enti di area vasta su tutto il territorio nazionale³, fra Città metropolitana e Provincia esiste una significativa differenza quanto al numero - come si è detto le Città aggiungono alle proprie anche le funzioni delle Province - ma anche al grado di complessità, giacché le funzioni riconosciute alle Città metropolitane sono di ampio spessore, in più di un caso veri e propri complessi funzionali o materie: basti pensare al piano strategico triennale del territorio metropolitano e alla sua portata (→ comma 44, lett. a) o all'organizzazione dei servizi pubblici in ambito metropolitano (→ comma 44, lett. c) o, ancora, alla promozione dello sviluppo economico e sociale (→ comma 44, lett. e). Al contrario delle Città metropolitane, alla nuova Provincia sono attribuite ridotte funzioni gestionali (trasporti, strade, edilizia scolastica) e più marcate funzioni di programmazione e pianificazione, nonché di supporto tecnico-amministrativo ai Comuni e alle Unioni dei Comuni (→ comma 85). Tuttavia alle Province riformate possono essere assegnate (o mantenute) altre funzioni in esito al processo di riordino, sia con legge statale o regionale all'interno delle rispettive competenze, sia - è il caso di sottolinearlo - **per delega da parte dei Comuni del territorio** (→ comma 89). In altre parole ad esse possono essere assegnate ulteriori funzioni non solo da Stato e Regioni, ma anche dai Comuni, per i quali, peraltro, le nuove Province possono operare come stazione appaltante e come fornitore di altri servizi di interesse per i territori (→ comma 88). Tutto ciò al fine di contemperare i principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza.

Alle Province interamente montane⁴, infine, sono riconosciute le seguenti ulteriori funzioni fondamentali (→ comma 86):

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Le nuove Province come *hub*

Le nuove Province «si configurano come una sorta di “*hub*” sul quale Stato, Regioni, Comuni, anche in applicazione del principio di sussidiarietà, possono far “atterrare” funzioni che sono esercitate meglio a una dimensione territoriale più ampia.» (Pizzetti)

Insomma la legge Delrio configura le Città metropolitane come istituzioni propulsive dello sviluppo dei territori - nei confronti dei quali esercitano una potente forza centripeta - ma anche dell'intero Paese e le Province riformate come enti di area vasta finalizzati ad assicurare la condivisione di

³ Cfr. FRANCESCO MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 30(2002), n. 2/3, p. 415; ID., *Le funzioni sovracomunali fra Provincia e Regione*, «Le Istituzioni del Federalismo», 27(2006), suppl. 5, p. 48.

⁴ È il caso delle Province di Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola.

risorse e servizi di ampie dimensioni sulla base di funzioni proprie e di funzioni ad esse di volta in volta assegnate dallo Stato, dalle Regioni (sulla base dell'art.118 Cost.) e dagli stessi Comuni.

Le nuove Province sono così configurate come un ente di area vasta del tutto nuovo, diverso dalle Province precedenti e dalle stesse Città metropolitane, perché, pur esercitando alcune circoscritte funzioni fondamentali enumerate dal legislatore statale, hanno come fine quello di svolgere il ruolo di una sorta di **“hub”, di concentratore, di cui i comuni del territorio si possono avvalere per l'esercizio di quelle funzioni che, sulla base delle politiche di *spending review*, possono essere svolte meglio e in modo più efficiente a un livello e a una dimensione territoriale più ampi**⁵. Le nuove Province sono pertanto «enti territoriali al servizio dei comuni per l'esercizio ottimale delle loro funzioni»⁶, ai quali i Comuni stessi possono **assegnare o delegare** l'esercizio di loro funzioni. Anzi, nel disegno del legislatore le Province riformate sono destinate ad essere anche una sorta di **“ente territoriale a carattere strumentale generale”** sia per lo Stato, sia per le Regioni.

I compiti delle nuove Province

A parte le poche funzioni fondamentali, uguali per tutte le Province, esplicitamente assegnate dal legislatore statale, le attività effettivamente svolte e il ruolo effettivamente svolto dalle Province riformate dipenderanno essenzialmente dalle scelte che i comuni del territorio faranno e, in parte, anche dal modo col quale le Regioni eserciteranno le loro competenze.

Ne risulterà pertanto un quadro fortemente differenziato a seconda dei territori: un assetto a **geometria variabile** o, se si vuole, **nuove geometrie della territorialità** disegnate sulla base delle esigenze locali e delle modalità ottimali di esercizio delle funzioni. Tali nuove geometrie sono rese possibili anche dal fatto che per le nuove Province (così come per le Città metropolitane), come si è detto, il territorio non è più elemento essenziale della loro identità, né un ambito identificante di una nuova comunità: nella L. 56/2014 **il territorio acquista una dimensione essenzialmente funzionale**.

I Comuni potranno attribuire all'ente di area vasta nuovi compiti nell'ambito dell'esercizio associato di funzioni o deleghe di esercizio, ma anche di **«funzioni a svolgimento negoziale»**⁷ che, in quanto tali, non richiedono una previa autorizzazione legislativa, ma discendono dall'autonomia contrattuale degli enti. La legge Delrio valorizza questo scenario composito e differenziato facendo esplicito riferimento a intese, convenzioni, forme di avalimento e deleghe di esercizio (→ comma 89). Le nuove Province, dal canto loro, proprio in virtù di queste nuove geometrie, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e supporto o delle deleghe dei Comuni dovranno in diversi casi tener conto anche dei **territori limitrofi**, ricercando con gli enti su questi localizzati **forme di raccordo** che arricchiscono ulteriormente il complesso delle funzioni differenziate. La legge Delrio, insomma, non sopprime la dimensione di area vasta, ma presuppone - come osserva Franco Pizzetti - «che l'Italia abbia bisogno non solo delle città metropolitane, esigenza da tutti

⁵ FRANCO PIZZETTI, *La complessa architettura della L. n. 56 cit.*, p. 2.

⁶ *Ibid.* Il carattere di “ente territoriale al servizio de Comuni” può sembrare una forzatura, poiché la legge Delrio attribuisce comunque alle Province funzioni fondamentali e non potrebbe essere altrimenti considerata la rilevanza costituzionale che ancora caratterizza la Provincia. Pizzetti però si riferisce alla strategia che sottende la legge 56/2014 e che dovrà trovare attuazione con la cancellazione delle Province e la istituzione di aree vaste con funzioni di supporto ai Comuni e di erogazione ai cittadini di servizi di area vasta: cfr. *Il dibattito sulla riorganizzazione territoriale: intervista a Franco Pizzetti*, in «Il Piemonte delle autonomie», 2014, n. 1, pp. 4-6.

⁷ Su questo concetto cfr. VINCENZO LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di Guido Corso e Vincenzo Lopilato, prefazione di Riccardo Chieppa, Milano: Giuffrè, 2006, pp. 257-260.

riconosciuta, ma anche di una rete strutturata di enti di area vasta, capaci non solo di esercitare le funzioni ad essi assegnate, ma altresì di operare come snodo tra Comuni e altri livelli di governo».

Le nuove Province svolgono in sostanza **quattro tipologie di funzioni**:

SFERA DELL'UNIFORMITÀ⁸

1. **funzioni fondamentali**, uguali per tutte le Province (→ comma 85) e non attribuibili dalla Regione a sé o altro ente locale:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Ad esse si aggiungono, per le Province montane e confinanti con Stati esteri, due ulteriori funzioni fondamentali, sopra già evidenziate:

- g) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- h) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

SFERA DELLA DIFFERENZIAZIONE

2. **funzioni ulteriori previste dalla legge 56/2014** da esercitarsi previo accordo con i Comuni (→ comma 88). Riguardano le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Si tratta di funzioni di grande rilievo, che rappresentano da sole una significativa riforma della pubblica amministrazione, coerentemente con gli interventi normativi rivolti alla ottimizzazione delle risorse⁹.

3. **funzioni attribuite da Stato o Regioni**, secondo le rispettive competenze (→ comma 89)¹⁰. Sono funzioni non fondamentali; l'attribuzione è effettuata sulla base di criteri orientati alle seguenti *finalità*:

- a) individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;

⁸ Per questo concetto, correlato alle funzioni fondamentali, cfr. ENRICO CARLONI, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino: Giappichelli, 2004.

⁹ In proposito cfr. Cfr. MATTEO FALCONE, *Art. 1, comma 85-88, in Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, aggiornato al d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni della L. 11 agosto 2014, n. 114, a cura di Alessandro Sterpa, Napoli: Jovene, 2014, p. 205.

¹⁰ Sulla lettura (non facile) di questo comma cfr. anche FEDERICA FABRIZZI, *Le Province*, in *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di Federica Fabrizzi e Giulio M. Salerno, Napoli: Jovene, 2014, pp. 72-73; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2014, n. 8-9, p. 790.

- b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni;
- c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

Il richiamo all'art. 118 Cost., che sancisce i principi di sussidiarietà e adeguatezza, consente un'ampia e differenziata gamma di possibili **deleghe**. Le funzioni vengono esercitate direttamente dallo Stato o dalla Regione qualora prevalgano esigenze di unitarietà e di contenimento dei costi; in caso contrario possono essere delegate:

- ai Comuni/Unioni di comuni laddove prevalgano le esigenze di prossimità e di salvaguardia dei servizi erogati agli utenti;
- alle nuove Province o Città metropolitane, qualora sia necessario contemperare le esigenze di prossimità e di contenimento dei costi (principio di adeguatezza).

Le funzioni non fondamentali possono essere attribuite a:

- Stato o Regione (se prevalgono le esigenze di unitarietà)
 - Comune o Unione (se prevalgono le esigenze di prossimità)
 - Provincia o Città metropolitana, per contemperare unitarietà e prossimità (adeguatezza)
-

4. **deleghe di esercizio da parte dei comuni.** E' una eventualità contemplata dalla legge Delrio, che da questo punto di vista rafforza gli elementi di **differenziazione** per gestire al meglio le specificità dei singoli territori. In sostanza, gli enti locali possono stipulare apposite **convenzioni con la Provincia** per il mantenimento di ulteriori servizi rispetto a quelli attribuiti per legge o delegati in sede di riordino.

Quest'ultima tipologia richiama le scelte comunali in tema di esercizio delle funzioni. Il Comune, che col nuovo Titolo V della Costituzione è titolare della centralità amministrativa, con la legge Delrio ha a disposizione **due strumenti** per esercitare in modo ottimale le proprie funzioni fondamentali e non, in conformità al principio generale di adeguatezza: le **Unioni dei Comuni** e l'**ente territoriale di area vasta** che, insieme, sono parte dell'ecosistema comunale. Dal punto di vista delle funzioni produttive di servizi, insomma, la legge 56/2014 consente di recuperare efficienza generando economie per linee orizzontali e interorganizzative in virtù della messa a disposizione di una serie di strumenti amministrativi che consentono di individuare le forme associative più idonee per attuare una razionalizzazione delle strutture operative anche attraverso la costituzione di quei «centri di servizi condivisi su scala territoriale» auspicati da Gianfranco Rebor, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione a cominciare proprio dalle reti di musei e biblioteche¹¹.

Il comma 90

L'art. 1, comma 90 della L. 56/2014 introduce un principio innovativo, consentaneo con l'obiettivo di razionalizzare i servizi per linee orizzontali e interorganizzative: la soppressione di enti o agenzie in ambito provinciale in settori riguardanti servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale e l'attribuzione, al termine del processo di riordino, delle relative funzioni alle Province.

¹¹ GIANFRANCO REBOR, *Oltre la crisi fiscale dello Stato: dalle riforma amministrative ad un progetto di trasformazione delle pubbliche amministrazioni*, in «Risorse umane», 2012, n. 1, pp. 78-79. Dello stesso autore si veda *Nuovi modelli di governo dei territori*, in «Il Sole 24 ore», 12 settembre 2011.

Le Unioni sono forme associative che la L. 56/2014 definisce «enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza» (→ comma 4). Si badi, «enti locali» non «enti territoriali», per rimarcarne la forma associativa. A tali enti il legislatore statale assegna il compito di esercitare tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che ne fanno parte (sopra una certa soglia demografica) e quelle che eventualmente i Comuni intendano delegare ad esse. «Nel disegno del legislatore - come scrive Pizzetti - **le unioni dei comuni non sono enti di area vasta destinati a essere necessariamente una struttura permanente del sistema**, quanto piuttosto una forma associativa di esercizio di funzioni fondamentali, potenzialmente destinata anche ad anticipare, a seconda dei casi, la fusione dei comuni che ne fanno parte, o la loro incorporazione nel comune di maggiore rilevanza»¹². Le Unioni non sono pertanto concepite come enti locali stabili, come peraltro era già previsto dalla L. 142/1990 (art. 26, comma 1), ma come **enti in grado di evolvere dalla forma associativa a un nuovo comune** di dimensioni più ampie e comprensivo dei comuni che ne sono parte.

Il nuovo 'ecosistema' locale configurato dalla Legge Delrio **supera il principio di uniformità** da sempre caratteristica del nostro sistema di governo locale e introduce governi territoriali ampiamente caratterizzati da profili di differenziazione e flessibilità, capaci di rispondere strutturalmente alle esigenze dei diversi territori. A parte le poche funzioni fondamentali esplicitamente assegnate dalla legge, le attività svolte e il ruolo effettivamente ricoperto dalle Province dipenderanno in buona misura dalle scelte che i Comuni del territorio adotteranno e, in parte, anche dal modo col quale le Regioni eserciteranno le loro competenze. Da questo punto di vista nessuna Città metropolitana e nessuna Provincia sarà verosimilmente uguale l'una all'altra. Città metropolitana e Province, infatti, rifletteranno le caratteristiche del proprio territorio e del più ampio ambito nel quale esso è inserito e dovranno darsi strutture, anche amministrative e strumentali, coerenti con le specificità dei territori. D'altra parte la differenziazione non è un dato patologico, ma un principio costituzionale mutuato dalla vicina realtà francese. Questo contesto abilita la definizione di spazi operativi e interventi corrispondenti alla scala dai problemi auspicata da Reborà:

«nello spazio delle politiche pubbliche oggi manca un allineamento adeguato tra la scala dei problemi e quella degli interventi. Ciò vale per una molteplicità di settori che richiedono politiche di area vasta: è il caso di trasporti, smaltimento rifiuti, sicurezza, sviluppo economico dei territori, risorse idriche, pianificazione urbanistica. Settori diversi richiedono, per ragioni tecniche, definizioni diverse dell'area vasta, che non sempre riflettono gli attuali confini delle province.»¹³

In questa prospettiva sarà determinante il potere statutario dell'ente Provincia, più ampio e articolato di quello definito dal Testo unico degli enti locali (di seguito TUEL), ma anche l'"intelligenza" delle autonomie locali.

Gli Statuti

Con la L. 56/2014 gli **statuti** di tutti gli enti di secondo livello hanno competenze molto ampie che consentono di definire con notevole libertà le modalità di organizzazione sul territorio degli uffici, dei rapporti con la Regione e con i Comuni che ne fanno parte (anche con quelli esterni al loro territorio), inclusa la possibilità, nell'esercizio delle funzioni, di usare in senso bidirezionale il potere di delega dai Comuni verso la Provincia e dalla Provincia verso i Comuni, anche attraverso apposite convenzioni.

¹² FRANCO PIZZETTI, *La complessa architettura della L. n. 56 cit.*, p. 3.

¹³ GIANFRANCO REBORÀ, *Nuovi modelli di governo dei territori cit.*

2. La cultura e le funzioni amministrative degli enti locali

I Comuni esercitano le funzioni fondamentali individuate dall'art. 14, comma 27 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e successive integrazioni e modificazioni (anche ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard). L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare (D.L. 78/2010, art. 14, comma 26).

Funzioni fondamentali (D.L. 78/2010 e smi)	Funzioni classificate nel bilancio comunale (DPR 194/1996)
a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	Funzione 1 – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	Funzione 8 - Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente	Funzione 9 – Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente
d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	Funzione 9 – Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	Funzione 9 – Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente
f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	Funzione 9 – Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente
g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	Funzione 10 - Funzioni nel settore Sociale
h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	Funzione 4 - Funzioni di Istruzione pubblica
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale	Funzione 2 - Funzioni relative alla Giustizia
	Funzione 3 - Funzioni di Polizia locale
l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali	Funzione 1 – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
l-bis) servizi statistici	Funzione 1 – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

Tabella 1 – Le funzioni fondamentali dei Comuni ai fini dei fabbisogni standard

Da questo elenco sono esclusi alcuni settori di intervento comunale, fra i quali la *Funzione 5 – Funzioni relative alla Cultura e ai beni culturali* (di cui i Comuni possono comunque occuparsi in base al principio di sussidiarietà). L'esclusione di una funzione dal catalogo delle funzioni fondamentali ne compromette la loro finanziabilità. Infatti il disposto combinato dei provvedimenti legislativi adottati a partire dal 2010 (fra i quali il D.Lgs 26 novembre 2010, n. 216 e il D.Lgs 14 marzo 2011, n. 23) non garantisce il finanziamento integrale delle funzioni non fondamentali, che pertanto rimarranno in parte a carico delle eventuali maggiori entrate dei bilanci comunali. Ciò determina una situazione di **scarsa adeguatezza delle risorse** da destinare alle istituzioni culturali. Conseguentemente emerge in tutta evidenza la necessità di supportare i singoli Comuni proprietari di tali istituzioni con apposite **azioni di sistema** riferibili all'area vasta. Nel caso delle Province la sorte delle funzioni connesse alla cultura, tipicamente incluse nella funzione "valorizzazione dei beni culturali", emerge dal confronto fra gli elenchi contenuti nella legge Delrio e negli artt. 19 e 20 del TUEL contenuto nella tabella seguente.

TUEL (DLgs 18 agosto 2000, n. 267 e smi)	Legge 7 aprile 2014, n. 56 ("legge Delrio")
a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità	a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza
b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche	
c) valorizzazione dei beni culturali	
d) viabilità e trasporti	b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di autotrasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente
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	c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale e) gestione dell'edilizia scolastica
l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	d) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità nel territorio provinciale
	Ulteriori funzioni fondamentali Province 'montane'
	a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione dei servizi in forma associata in base alle specificità del territorio b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati...

Tabella 2 – Le funzioni fondamentali delle nuove Province

In questo documento non si affronta la delicata questione della sopravvivenza del TUEL a fronte della legge Delrio, di particolare rilievo soprattutto nella fase di transizione¹⁴. Ci si limita a

¹⁴ Per le Città metropolitane vi è un espresso rinvio alle disposizioni del TUEL in quanto compatibili (comma 50). Per le Province il comma 51 si limita ad affermare che «le province sono disciplinate dalla presente legge». Con nota n. 1/2014 recante *Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi* il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie afferma che «al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'ente, troveranno applicazione anche alle province, quali enti di area vasta, le disposizioni del TUEL non incompatibili con la Legge [Delrio], per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto»: cfr. il testo disponibile all'indirizzo <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/10/circolare_chiarimento_funzioni_L56.pdf>. Occorre ricordare, ad ogni buon conto, che il TUEL (art. 1, comma 4) prevede una clausola di abrogazione espressa: «le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni». Abrogazioni espresse non si rinvennero nella legge Delrio e pertanto si è evidenziata la ragionevolezza di «orientare l'interprete in ordine alla persistente applicabilità del TUEL, nei casi di non immediata ed evidente abrogazione implicita per incompatibilità da parte della legge Delrio»: SIMONE CALZOLAIO, *Città metropolitane e Province nella "legge Delrio": appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in «Osservatorio sulle fonti.it», 3/2014, p. 5. E' opportuno ricordare, infine, che, secondo autorevole dottrina, in assenza di abrogazione espressa «si dovrebbero applicare le norme previste dalla legge che contiene la clausola di abrogazione espressa, ancorché incompatibili con disposizioni successive»: AUGUSTO BARBERA, CARLO FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, 2. ed., Bologna: il Mulino, 2014, p. 109.

constatare che la funzione "valorizzazione dei beni culturali", già presente fra le funzioni provinciali elencate dall'art. 14 della legge 142/1990, non compare più nel nuovo catalogo delle funzioni fondamentali attribuite alle nuove Province ed è quindi oggetto di possibile riordino a norma del comma 89 della L. 56/2014. La legge Delrio applica il criterio dell'area vasta per individuare le funzioni fondamentali e definisce un elenco circostanziato di funzioni discostandosi dalla confusione fra materie e funzioni che caratterizza il TUEL (e non solo), ma senza essere immune da un altro vizio degli elenchi di funzioni prodotti dal legislatore statale, ossia la confusione fra attività di esercizio della funzione e la funzione stessa¹⁵. E' il caso, ad esempio, delle 'funzioni' descritte da attività di programmazione o pianificazione che sono piuttosto una parte delle funzioni stesse. La funzione "valorizzazione dei beni culturali", dal canto suo, aggiunge ulteriori profili di criticità derivanti sia dall'evoluzione del suo ambito semantico dispiegatosi in diversi anni e ulteriormente definito, successivamente all'emanazione del TUEL, dalla legge 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d'ora in poi "Codice"), sia dalla sua costituzionalizzazione con le riforme del 2001 e conseguentemente dall'inevitabile dipendenza dal diverso assetto delle competenze di Stato e autonomie locali¹⁶. Basti pensare che la funzione "valorizzazione dei beni culturali" contenuta nell'elenco dell'art. 19 del TUEL poteva essere interpretata, sulla scorta dell'art. 48 del quasi coevo DLgs 112/1998, come un'attività distinta dalla tutela o dalla gestione o, con riguardo all'altrettanto quasi coevo "Testo unico dei beni culturali" (DLgs 29 ottobre 1999, n. 490), come un'attività tutto sommato meno estesa della tutela; o, ancora, con riguardo al Codice, come un'attività declinata nella delicata trama di competenze attribuite dal nuovo Titolo V a Stato e autonomie locali e *ipso facto* problematica. Nella prassi, inoltre, al di là delle definizioni e forse anche al di là di una precisa delimitazione amministrativa, questa funzione ha legittimato l'ampio spettro di attività svolte dalle Province in ambito culturale, anche oltre i limiti delle deleghe regionali: dalle attività culturali agli interventi nell'ambito dello spettacolo, dalle reti o sistemi di biblioteche, archivi e musei alla gestione di luoghi della cultura, teatri o orchestre.

Il venir meno per le Province della funzione "valorizzazione dei beni culturali", rischia di mettere in crisi, direttamente o indirettamente, una infrastruttura essenziale per il Paese: un'infrastruttura costituita dai singoli istituti degli enti locali, nonché dalle reti e dai sistemi di biblioteche, musei o archivi, che costituisce il segmento più consistente dell'organizzazione nazionale per l'accesso alla conoscenza e che è finanziata in prevalenza dai Comuni, singoli o associati, e dalle Province. Per avere un'idea delle dimensioni dell'infrastruttura sostenuta dagli enti locali si pensi che ad essi appartengono circa 2.000 istituti museali (il 41,6% del totale), 8.250 archivi, 6.890 biblioteche (il 54,5% del totale)¹⁷. Da almeno trenta anni, inoltre, in molte aree del centro-nord le Province, sulla base di forme associative con i Comuni, coordinano, finanziano e gestiscono, anche con apposite strutture tecniche, numerose reti bibliotecarie e/o sistemi museali.

La legge 56/2014, tuttavia, consente di salvaguardare queste esperienze e rende possibile la **riattribuzione alle Province riformate** del ruolo di coordinamento e gestione delle reti bibliotecarie o dei sistemi museali in virtù della possibilità in capo ai Comuni di attribuire all'ente di area vasta nuovi compiti nell'ambito dell'esercizio associato di funzioni o deleghe di esercizio mediante convenzioni e accordi fra enti locali che, come si è detto nel capitolo precedente, sono favoriti dalla legge Delrio (→ comma 89). Per un altro verso tale riattribuzione, o piuttosto il mantenimento, si giustifica anche in considerazione della natura e delle funzioni della nuova

¹⁵ Cfr. MATTEO FALCONE, *Art. 1, comma 85-88 cit.*, p. 204.

¹⁶ In proposito cfr. MICHELE AINIS, MARIO FIORILLO, *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano: Giuffrè, 2008, pp. 202-212.

¹⁷ Cfr. MIBACT, Segretariato generale, *Minicifre della cultura: 2013*, Roma: Gangemi, 2014, pp. 4-7.

Provincia, perché **i servizi connessi a reti o sistemi in ambito bibliotecario e museale possono essere configurati, per il loro contenuto, come un particolare ambito applicativo della funzione fondamentale di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni** (→ comma 85, lett. d)¹⁸.

La funzione fondamentale assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni

Questa funzione è attribuita alle Province sia dalla L. 142/1990 (art. 14, lett. I), sia dal TUEL (art. 19, lett. I). Viene riproposta dalla legge Delrio (comma 85, lett. d), che ne distingue i contenuti dalle ulteriori funzioni di cui al comma 88 (predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive). In dottrina tale funzione «si concreta in una attività mirata a supportare, sotto il profilo tecnico ed amministrativo, tutti gli enti locali del territorio provinciale, in ossequio al principio di sussidiarietà ed in conformità ai bisogni della comunità locale»¹⁹. Lo spirito della legge Delrio ne impone un impiego rigorosamente circoscritto dalla concomitanza di tre condizioni: ambito di area vasta, volontà dei comuni (corrispondenza alle loro esigenze), convenienza. Da questo punto di vista diverge dalle altre funzioni fondamentali perché il contenuto può essere diversificato a seconda dei territori. **Nei territori dove ne esistono le condizioni la funzione di assistenza tecnico-amministrativa si può concretare nel coordinamento e nella gestione tecnico-amministrativa di reti bibliotecarie e/o sistemi museali.** D'altra parte a questa funzione sono riconducibili, ad esempio, anche le attività eventualmente svolte dalle Province nel settore dei servizi informatici per il territorio (reti informatiche provinciali, centri servizi informatici per i Comuni ecc.)²⁰.

Si consideri infatti che:

- le reti e i sistemi sono servizi la cui complessità e le cui dimensioni ampiamente sovracomunali trovano una adeguata soluzione organizzativa nella Provincia riformata, coerentemente con la sua natura di ente di area vasta
- l'ambito ottimale di reti e sistemi, anche in considerazione delle politiche di *spending review*, coincide almeno col territorio provinciale o area vasta, che contempera differenziazione, adeguatezza ed efficienza
- reti e sistemi, al pari di analoghi interventi provinciali nell'ambito dei sistemi informativi e delle reti, conglobano un insieme di funzioni strumentali o di processi di supporto sotto il profilo organizzativo, amministrativo (es. acquisti centralizzati, appalti di servizio) e tecnico (es. assistenza biblioteconomica o museologica), svolti a favore dei singoli istituti.

Quest'ultimo profilo, infine, connota reti e sistemi anche come funzioni organizzative o strumentali conferibili dai Comuni mediante convenzione ex art. 30 TUEL o altra forma associativa in quanto **assimilabili a funzioni a svolgimento negoziale** (quindi indipendenti da preve disposizioni legislative o deleghe regionali) o a **deleghe di esercizio**.

La legge 56/2014, insomma, pone a disposizione diversi strumenti che consentono alla Provincia riformata di essere nei confronti di reti e sistemi – per usare le parole dell'ordine del giorno approvato alla Camera – «l'ente guida» che può «svolgere quel ruolo di coordinamento organizzativo e di risorse, in molti casi svolto dalle province, che consenta la sopravvivenza di queste forme capillari di diffusione della cultura e promozione della lettura e di sviluppo delle biblioteche come centri di formazione permanente, educazione all'informazione, emancipazione culturale e centri di confronto critico con il mondo della cultura e dell'informazione».

E' bene evidenziare che nella legge Delrio la funzione "assistenza tecnico-amministrativa", richiamata con rilievo anche dall'accordo sottoscritto in Conferenza Unificata nella seduta dell'11

¹⁸ Cfr. MARCO MORDENTI, PASQUALE MOREA, *Riprogettare le autonomie dopo la legge Delrio: Province, Città metropolitane, Unioni di comuni, Fusioni*, Pescara: CEL Editrice, 2014, p. 13.

¹⁹ Cfr. ENRICO MAGGIORA, *I rapporti della Provincia con lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali*, in *L'ordinamento provinciale: Provincia, Città metropolitana*, Milano: Giuffrè, 2006, p. 776.

²⁰ *Ibid.*

settembre 2014²¹, non denota uno stato di subordinazione dei Comuni²², ma al contrario un ruolo di servizio della nuova Provincia nei confronti dei Comuni stessi, ai quali spetta in ogni caso il compito di definirne contenuti e modalità. Conseguentemente, a differenza delle altre funzioni fondamentali, l'ambito di applicazione dell'assistenza tecnico-amministrativa potrà variare a seconda dei territori, perché dipendente dalle esigenze e dalla volontà dei Comuni.

Reti e sistemi nel nuovo contesto istituzionale

Per garantire la continuità di servizio delle reti bibliotecarie o dei sistemi museali e per consentirne il consolidamento e lo sviluppo è necessario garantire due condizioni:

- a) l'inserimento della **funzione "valorizzazione dei beni culturali" fra le funzioni fondamentali dei Comuni** (in caso contrario, le istituzioni non disporrebbero di risorse adeguate e, a maggior ragione, avrebbero bisogno del supporto provinciale)
- b) l'attribuzione **alle nuove Province** con gli strumenti consentiti dalla legge Delrio (inclusione nella funzione fondamentale assistenza tecnico-amministrativa, convenzioni, deleghe di esercizio ecc.), quindi sulla base delle specificità e delle esigenze dei territori e della volontà dei Comuni, delle **azioni di sistema** necessarie per le istituzioni culturali.

A tal proposito è opportuno rimarcare che tale funzione non sarà impropriamente impiegata per ricondurre nel perimetro delle funzioni fondamentali delle Province riformate funzioni a prima vista oggetto di riordino²³ se saranno applicate rigorosamente tre condizioni, desumibili dalla *ratio* della legge, per individuarne i contenuti: a) **la dimensione di autentica area vasta**²⁴; b) **la volontà dei Comuni**; c) la **convenienza** dal punto di vista delle politiche di *spending review* (efficienza) e la **non duplicazione** di competenze. Queste caratteristiche si attagliano a reti bibliotecarie o sistemi museali che, nell'ambito dell'ampissimo corpus delle politiche di valorizzazione dei beni culturali, rappresentano, secondo l'interpretazione proposta in questo documento, l'unico segmento riconducibile alla funzione di assistenza tecnico-amministrativa in capo all'ente di area vasta o l'unico segmento attribuibile ad esso. Se ciò è plausibile, è necessario analizzare con accuratezza la funzione "valorizzazione dei beni culturali" ed esaminare se sia scomponibile in segmenti funzionali, fra i quali il coordinamento e la gestione delle reti o dei sistemi riguardanti le biblioteche, i musei o gli archivi. Per questi aspetti si rinvia al ➔ § 4.

²¹ «Con riferimento alle funzioni di cui all'art. 1, comma 88, della Legge 56/2014, Stato e Regioni convengono sull'esigenza di favorire, per conto dei Comuni, l'esercizio da parte degli enti di area vasta e delle città metropolitane delle funzioni individuate nel medesimo comma 88 nonché in generale quella, individuata come fondamentale dall'art. 85, lett. d) della Legge, di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali». Il testo dell'Accordo è disponibile sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali: <http://www.affariregionali.it/media/169300/a-delrio_-_accordo_e_all_-_approvato_11_sett_2014.pdf>.

²² Così, ad es., VITTORIO ITALIA, *L'Accordo sulle funzioni non fondamentali delle Province*, in «Enti locali & PA», 1 ottobre 2014.

²³ Si veda in proposito il commento di Pietro Barrera al comma 89 della legge 56/2014 in LUCIANO VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014*, con la collaborazione di Pietro Barrera, Tiziano Tessaro, Claudia Tubertini, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014, p. 165.

²⁴ L'individuazione dell'ambito territoriale ottimale per ciascuna funzione presuppone la preliminare verifica della possibilità «di affidare l'esercizio delle funzioni a forme associative di più ampia taglia (ad esempio, convenzioni che associno più unioni, insieme a comuni di maggiore dimensione, per raggiungere la dimensione dell'ambito ottimale), oppure, conformemente al principio di differenziazione, attribuendone la responsabilità solo ai comuni più grandi, chiamati però a rendersi disponibili, in forma di avalimento, per un più vasto bacino territoriale»: PIETRO BARRERA, *Riordino delle funzioni provinciali, comma 89*, in LUCIANO VANDELLI, *op. cit.*, pp. 163-164. Se questa verifica dimostra l'irragionevolezza della dimensione comunale, anche associata, la funzione potrà essere attribuita all'ente di area vasta. E' il caso di reti e sistemi bibliotecari o museali le cui dimensioni, per ragioni di economie di scala, richiedono ormai un ambito almeno provinciale.

3. L'Accordo ANCI-UPI sulle funzioni

ANCI e UPI hanno congiuntamente elaborato una prima nota sul riordino delle funzioni di Province e Città metropolitane che individua tre ambiti problematici da dirimere nell'ambito dell'accordo di cui al comma 91 della legge Delrio:

1. prioritariamente far confluire nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e Città Metropolitane le attuali funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85, lettere da a) ad f).
2. individuare e precisare di conseguenza quali funzioni diverse da quelle fondamentali vengono rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione. Su tali funzioni, l'accordo dovrà comunque precisare che il riordino ad opera delle singole Regioni non dovrà comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie, e (come già accennato) dovrà considerare in via prioritaria la riattribuzione delle funzioni provinciali ai Comuni, singoli o associati, alle stesse Province, o alle Città Metropolitane.
3. parimenti, individuare le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il DPCM attuativo dovrà poi trasferire. Ad esempio, potrebbe essere il caso delle funzioni che le Province oggi svolgono in materia di servizi sociali e che, in base all'articolo 19 del decreto legge 95/12 (conv. in L. 135/2012) dovrebbero rientrare nelle funzioni fondamentali di competenza dei Comuni. Strettamente connessi ai servizi sociali sono i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, che sono ancora in capo alle Province e che la legislazione regionale potrebbe ricomporre in modo organico.²⁵

Quanto al primo punto la nota rileva opportunamente come nel caso delle Città metropolitane almeno quattro funzioni fondamentali su sei (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; pianificazione strategica triennale, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico) ad esse attribuite dalla legge Delrio non siano funzioni amministrative propriamente dette, ma piuttosto "ambiti di materia", ossia insiemi funzionali ampi. In tali insiemi devono necessariamente confluire le funzioni come classificate dalle previgenti leggi statali e regionali e dal TUEL per ottenere **un catalogo razionale e consolidato**.

In questa prospettiva **la funzione fondamentale "sviluppo economico e sociale" attribuita alle Città metropolitane può includere** altre funzioni attualmente svolte dalla Province, come il turismo, le attività produttive, l'agricoltura e così via, ma anche le funzioni classificate dal TUEL come **"valorizzazione dei beni culturali"**²⁶. D'altra parte immaginare una Città metropolitana priva di competenze in ambito culturale è un non senso considerando l'ormai datata consapevolezza del ruolo della cultura e delle attività culturali nelle aree metropolitane contemporanee²⁷.

In relazione alle Province riformate la funzione "valorizzazione dei beni culturali" richiede invece, come si è detto, una analisi più puntuale per esaminare la possibilità di una sua articolazione in **segmenti funzionali** e per individuare quali di essi possono essere eventualmente confermati o riattribuiti dalle Regioni alle Province stesse e/o delegati dai Comuni.

²⁵ *L'attuazione della Legge 56/14: il riordino delle funzioni delle Province e della Città metropolitane e l'accordo in Conferenza Unificata*, Roma, 3 luglio 2014, p. 6.

²⁶ Cfr. *L'attuazione della Legge 56/14 cit.*, p. 4.

²⁷ Cfr., ad es., FRANCO BIANCHINI, *Cultural planning: An innovative approach to urban development*, in *Managing urban change*, ed. by Jan Verwijnen, Panu Lehtovuori, Helsinki: University of Art and Design, 1996, pp. 18-25; *The art of regeneration: Urban renewal through cultural activity*, London: Comedia, 1996; CHARLES LANDRY, FRANCO BIANCHINI, *The creative city*, London: Demos, 1998.

4. La funzione “valorizzazione dei beni culturali”

Lo scopo di questo paragrafo è rimarcare la complessità di questa funzione amministrativa e dei concetti che la descrivono ed evidenziare l'opportunità di suddividerla in segmenti funzionali per procedere con maggiore efficacia ad una attribuzione delle competenze ai vari livelli istituzionali.

La funzione "valorizzazione dei beni culturali"²⁸ che il TUEL attribuiva alle Province è difficilmente sistematizzabile, perché include una notevole eterogeneità di oggetti, istituti e 'cose' anche in ragione della sua estensione semantica e, per qualche aspetto, delle ambiguità dei concetti che la compongono. Ciò riguarda sia il concetto di 'valorizzazione', di cui il DLgs 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali”, nel seguito “Codice”) ha tentato di precisarne il profilo giuridico-amministrativo, sia il concetto di 'bene culturale', di per sé assai eterogeneo come si ricava anche dalle definizioni del Codice stesso²⁹ e inevitabilmente influenzato dalla mutevolezza del significato attribuito a «testimonianza di civiltà». L'eterogeneità e la polisemia di tale concetto ha indotto la cultura giuridica a ricercare i profili comuni a tutti i beni culturali, che sono stati individuati nella immaterialità (valore del bene) e in una nuova concezione di pubblicità - che dobbiamo a Massimo Severo Giannini³⁰ - intesa come fruizione pubblica indipendentemente dai titoli di proprietà.

Ciononostante la categoria presenta tuttora profili di ambiguità, perché la funzione di valorizzazione, a parte taluni riferimenti circolari e giustapposizioni con altre funzioni che ricorrono nelle sue definizioni³¹, fa riferimento ad una nozione intrinsecamente aperta, inclusiva di ogni possibile intervento finalizzato alla fruizione dei beni culturali e dinamica, «in quanto espressione di un processo di trasformazione delle modalità di godimento di cui i beni stessi sono portatori»³². Inoltre il suo oggetto - il bene culturale - è ampio e articolato.

Nel Codice, che tenta di definirne una disciplina più accurata e puntuale, la funzione di valorizzazione è trattata in due articoli, che possono essere considerati specificazioni, non prive di criticità interpretative, dell'universo della valorizzazione. Per il primo (→ art. 6), rubricato come "valorizzazione del patrimonio culturale", essa «*consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura*». Il suo contenuto si estende anche ad attività specifiche, quali «*la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*», nonché «*la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela*

²⁸ Cfr. sull'argomento LORENZO CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 51(2001), n. 3, pp. 651-707; ID., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio [Commento al D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42]. valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», 10(2004), n. 5, pp. 478-486; ID., *La valorizzazione dei beni culturali fra pubblico e privato*, in *Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, a cura di Valeria Piergigli e Anna Lisa Maccari, Milano: Giuffrè, 2006, pp. 129-145.

²⁹ Art. 2, comma 2: «Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà»; art. 10, comma 1: «Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.»

³⁰ *I beni culturali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 26(1976), n. 1, pp. 3-38.

³¹ Ciò già nel DLgs 112/98: cfr. SABINO CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1998, n. 7, pp. 673-675.

³² LORENZO CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali fra pubblico e privato* cit., p. 134. Altrove Casini definisce la valorizzazione «un concetto sfuggente, intraducibile, una vera e propria "chimera", e per questo molto amata dai giuristi, che pure solo alla fine degli anni Novanta hanno iniziato a cimentarsi seriamente con essa»: *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, a cura di Luigi Covatta, prefazione di Marco Cammelli, Firenze: Passigli, 2012, p. 168.

compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». Il secondo (→ art. 111), invece, considera le attività di valorizzazione e ne individua il contenuto «nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati».

L'art. 6, in sostanza, suddivide la valorizzazione in due segmenti: l'esercizio delle funzioni amministrative e le regole giuridiche (disciplina) riguardanti le attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione³³. La valorizzazione si estrinseca quindi in un'attività complessa e in un profilo oggettivo molto discusso soprattutto se si utilizzano per definirlo coordinate come funzione amministrativa, gestione, servizio pubblico, fruizione, utilizzazione e così via. Non è questa la sede appropriata per illustrare, e tantomeno per approfondire, la discussione in merito. Per le finalità di queste note è sufficiente constatare la complessità della nozione di valorizzazione e la difficoltà di definirne una configurazione unitaria, totalmente interpretabile entro il perimetro del concetto di funzione amministrativa o quello di servizio pubblico. La sua natura, infatti è «eterogenea e composta, fatta di funzioni, servizi, normazione ed altre attività»³⁴.

Non meno problematica è la lettura dell'art. 111, anche se circoscritto alle attività di valorizzazione. Queste ultime possono essere intese come l'articolazione della valorizzazione in quanto funzione, ma possono essere considerate anche come servizi pubblici. Tuttavia per le finalità delle presenti note è sufficiente evidenziare che **a)** la valorizzazione in generale e le attività di valorizzazione possono essere interpretate come due differenti concetti cui corrispondono differenti istituti e regole; **b)** le attività riguardano la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse, strutture e reti e la messa a disposizione di competenze e risorse. **Le varie esperienze cooperative o sistemiche promosse dagli enti locali nei settori delle biblioteche, degli archivi o dei musei sono quindi estrinsecazioni dell'attività di valorizzazione.** In dottrina, come si è sopra accennato, tali attività sono state interpretate giuridicamente come funzioni amministrative o come servizi pubblici, ma vi si possono scorgere anche profili tipici delle funzioni strumentali o dei processi di supporto. Se interpretassimo infatti quelle esperienze sulla base degli elementi costitutivi in generale una funzione amministrativa (materia, attribuzione, fini e destinatari³⁵) potremmo anche concludere che l'allestimento e la gestione di reti o di risorse condivise è interpretabile più precisamente come una funzione strumentale piuttosto che come una funzione amministrativa in senso stretto, perché il fine immediato non è la fruizione del bene quanto piuttosto consentire agli istituti di assicurare con efficienza ed efficacia la fruizione dei propri beni e perché i destinatari dell'attività non sono direttamente i cittadini, ma tipicamente gli istituti che condividono gli strumenti cooperativi.

Per completare l'illustrazione della complessità della categoria "valorizzazione dei beni culturali" è opportuno sottolineare altri due aspetti. Il primo riguarda le **attività culturali e lo spettacolo**. Nella prassi amministrativa le Province si sono occupate e si occupano anche di questi ambiti. Tuttavia la loro disciplina pubblicistica è distinta da quella relativa ai beni culturali: le attività culturali, che la Costituzione menziona nell'art. 117, comma 3 e che secondo la Corte costituzionale riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e alla diffusione della cultura³⁶, non sono riconducibili ai beni culturali come definiti negli art. 10 e 11 del Codice; le attività di spettacolo

³³ La fruizione è pertanto una parte della funzione di valorizzazione.

³⁴ MARCO DUGATO, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio di pubblica utilità*, in «Aedon», 2007, n. 2 <www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/dugato.htm>.

³⁵ Cfr. *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, 3. ed., Milano: Giuffrè, 2009, vol. I, pp. 36-37.

³⁶ Cfr. CORTE COST. 21 luglio 2004, n. 285 e 19 luglio 2005, n. 285.

(teatro, musica, danza, cinema ecc.), oggetto dell'art. 156 del D.Lgs 112/1998, sono state considerate dalla Corte costituzionale parte delle attività culturali e perciò sottratte alla competenza residuale delle Regioni.

Il secondo aspetto riguarda i **beni archivistici e librari**, che nelle discussioni sui beni culturali hanno rivestito un ruolo purtroppo secondario, perché meno attrattivi e perché le loro problematiche hanno seguito storicamente itinerari separati rispetto all'ambito prevalente dei beni culturali. Per questi beni, come è stato notato³⁷, l'essere stati assorbiti nel sistema complessivo dei beni culturali ha comportato una loro penalizzazione sia sul piano della disciplina, sia sul piano organizzativo. D'altra parte nel caso delle biblioteche è problematico l'utilizzo stesso della nozione di bene culturale. Per i bibliotecari che vedono il *core business* della biblioteca nell'accesso all'informazione e alla conoscenza la nozione di bene culturale ha sempre significato un doppio vincolo: quello dell'oggetto libro a scapito del contenuto; quello della conservazione a scapito della fruizione. Non a caso una delle tesi approvate al congresso di Viareggio (1986) dell'Associazione Italiana Biblioteche afferma che «*identificare le biblioteche come beni culturali snatura la loro vera funzione di servizi informativi*».

Tuttavia, a ben vedere, la peculiarità dei beni librari è affermata dal Codice stesso perché da esso si può desumere che **non tutti i beni librari sono beni culturali**. Alcune modifiche apportate al Codice³⁸, infatti, sono intervenute in due occasioni sulla definizione del concetto di bene culturale in relazione al bene librario, che ora ha la seguente formulazione:

1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

2. Sono inoltre beni culturali:

[...]

c) le raccolte librarie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, **ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.**

D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 47

1. Le funzioni amministrative relative alla materia "musei e biblioteche di enti locali" concernono tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche anche popolari, dei centri di lettura appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comunque di interesse locale, nonché il loro coordinamento reciproco con le altre istituzioni culturali operanti nella regione ed ogni manifestazione culturale e divulgativa organizzata nel loro ambito.

2. Sono comprese tra le funzioni trasferite alle regioni le funzioni esercitate da organi centrali e periferici dello Stato in ordine alle **biblioteche popolari, alle biblioteche del contadino nelle zone di riforma, ai centri bibliotecari di educazione permanente** nonché i compiti esercitati dal **servizio nazionale di lettura**. Il personale ed i beni in dotazione di tali servizi ed uffici sono trasferiti ai comuni secondo le modalità previste dalla legge regionale.

La norma rinvia all'ultimo atto in ordine di tempo con il quale lo Stato ha trasferito alle Regioni le competenze in tema di biblioteche e occorre quindi ricondurre alla tipologia generale quell'elenco di biblioteche cui rimanda il Codice, inesistenti anche nel periodo della sua stesura. In questo senso le biblioteche che assolvono le funzioni di quelle indicate nel summenzionato DPR sono, a seconda dei casi, le biblioteche degli enti locali o parte dei loro patrimoni, ossia le raccolte correnti

³⁷ LORENZO CASINI, *I beni culturali da Spadolini agli anni Duemila*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme: omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano: Giuffrè, 2008, p. 445.

³⁸ DLgs. 24 marzo 2006, n. 156, art. 2, comma 1, lettera a) e DLgs 26 marzo 2008, n. 62, art. 2, comma 1, lettera a).

costituite al fine di garantire le esigenze di istruzione, formazione, svago e crescita personale degli utenti e comprendenti opere che non rivestono alcun carattere di rarità e di pregio³⁹.

Le considerazioni sinora svolte insistono sulla complessità ed eterogeneità della nozione di “valorizzazione dei beni culturali” che l’art. 19, comma 1, lett. c) del TUEL attribuiva alle Province. Tale complessità deriva dalla stessa normativa sui beni culturali (in particolare D.Lgs 112/98, D.Lgs 490/1999, D.Lgs 42/2004), che consiglia l’adozione di un **approccio** ragionevolmente più **analitico** per determinare competenze e ambiti ottimali di esercizio della funzione. In altre parole, la determinazione delle competenze dei livelli istituzionali, delle esigenze di adeguatezza e unitarietà e delle modalità di gestione potrà essere diversa a seconda che la funzione riguardi la valorizzazione in generale, le attività di valorizzazione o le attività culturali o, addirittura, determinati loro ambiti. E' ragionevole, insomma, **definire competenze e modalità di gestione non in relazione alla generale ed eterogenea funzione di valorizzazione dei beni culturali, ma in relazione alle diverse tipologie di beni e attività culturali.**

In questa prospettiva è altrettanto ragionevole che la Provincia riformata continui ad occuparsi delle esperienze cooperative (reti e sistemi) concernenti istituti della cultura come archivi, biblioteche e musei. Più precisamente è ragionevole che le Province si occupino soltanto di **attività di valorizzazione degli istituti presenti nell'area vasta**, ossia di reti o sistemi al servizio di archivi, biblioteche o musei, perché, oltre ad essere l’ambito connotato a tali enti, è anche l’ambito territoriale adeguato per conseguire significative economie di scala e per garantire la sostenibilità economica dei singoli istituti. Invece **ciò che non ha rilievo sistemico o di rete** entro il dominio della valorizzazione dei beni e delle attività culturali può essere in linea di principio svolto più proficuamente a **livello comunale o di unione comunale.**

In ogni caso è ragionevole che l’individuazione del livello istituzionale più adeguato per gestire o coordinare reti bibliotecarie o sistemi museali spetti ai Comuni, perché reti o sistemi sono strumenti di cooperazione locale configurati dal punto di vista amministrativo come forme associative di enti locali, creati per volontà di questi ultimi e finalizzati ad ottimizzare la gestione di servizi di cui sono titolari prevalentemente i Comuni. Da questo punto di vista reti e sistemi non costituiscono a nostro avviso l’esito di deleghe regionali, ma di **funzioni a svolgimento negoziale** e le eventuali esigenze di unitarietà a livello regionale paiono assai poco consentanee con la realtà di queste esperienze che riflettono le trame socio-culturali dei territori e sono contenute entro il perimetro disegnato dagli enti locali e dagli istituti coinvolti. Entro questo ambito, e non all’interno di astratte discussioni sulle competenze amministrative, dovranno peraltro essere ricercati nuovi modelli di cooperazione che la difficile congiuntura del Paese e la crisi dei bilanci pubblici impongono e che potranno essere ancorati per ragioni di adeguatezza/sostenibilità economica al nuovo ente di area vasta.

Infine non sono trascurabili considerazioni di altro genere, più affini ai profili tecnici e professionali coinvolti: le reti e i sistemi museali, bibliotecari o archivistici non sono infrastrutture burocratiche, né coincidono con infrastrutture hardware e software, ma sono aree di cooperazione che bibliotecari e operatori dei musei hanno voluto e progettato per fornire ai cittadini servizi migliori a costi contenuti, che Comuni e Province hanno assecondato dando vita a specifiche forme associative e che rappresentano un patrimonio dei territori e delle comunità locali non disarticolabile in ragione di astratte considerazioni sulle funzioni amministrative, che apparirebbero davvero estranee alle comunità professionali coinvolte e soprattutto ai cittadini.

³⁹ Su questi aspetti si veda CLAUDIO LEOMBIONI, *La dimensione normativa delle biblioteche: lavori in corso*, in *I diritti della biblioteca: accesso alla conoscenza, proprietà intellettuale e nuovi servizi*, a cura di Cristina Borgonovo e Alessandra Scarazzato, Milano: Bibliografica, 2009, pp. 115-117.

In conclusione:

1. Un segmento della funzione “valorizzazione dei beni culturali”, in particolare il segmento della valorizzazione delle attività culturali che riguarda la «organizzazione stabile di risorse, strutture o reti» o, la «messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali» **in riferimento ad archivi, biblioteche e musei** può essere **attribuito alle nuove Province**. La dimensione adeguata di queste reti o strutture è almeno provinciale. Infatti per conseguire adeguati livelli di sostenibilità economica, di efficienza e di efficacia, reti e strutture devono avere tipicamente dimensioni di area vasta. La geometria del territorio su cui insistono reti e sistemi di biblioteche, archivi e musei, in virtù del principio di differenziazione, potrà essere diversa a seconda dei territori.
2. In ogni caso **l’ancoraggio al livello istituzionale della nuova Provincia** assicura, ad un tempo, l’individuazione di un’area di cooperazione adeguata e il collegamento con il territorio e le sue dinamiche, considerato anche il governo del nuovo ente da parte dei Comuni. Da questo punto di vista è opportuno non predeterminare gli ambiti territoriali della cooperazione, ma assecondare aggregazioni anche di dimensioni interprovinciali se le economie e la trama delle relazioni socio-culturali le rendono possibili, indipendentemente dai territori regionali di appartenenza.
3. L’ancoraggio al livello istituzionale della nuova Provincia di reti bibliotecarie, sistemi museali e reti archivistiche – considerata anche la loro natura di funzioni strumentali e di strumenti di valorizzazione di istituti di titolarità comunale - è reso possibile dalla legge Delrio **in virtù della volontà dei comuni singoli o associati e attraverso le forme associative di cui al comma 89**. Se si accentua la natura strumentale delle reti si può ancorare la funzione anche alla **competenza fondamentale “assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali”** attribuita alle Province riformate.
4. Si ritiene opportuno tuttavia che il necessario consolidamento delle esperienze cooperative e sistemiche nell’ambito di archivi, biblioteche e musei degli enti locali renda necessaria **un’attribuzione esplicita** al livello provinciale nell’Accordo Stato-Regioni o nei successivi atti regionali. Ciò anche al fine di evitare letture miopi, superficiali o artatamente minimaliste della L. 56/2014 che possano mettere in crisi infrastrutture di rete e strumenti di cooperazione che consentono a migliaia di istituti di fornire servizi alla collettività in condizioni di sostenibilità economica.
5. Ciò che riguarda la valorizzazione dei beni e delle attività culturali e che non necessita di una attività di valorizzazione di area vasta deve essere di norma attribuito ai Comuni, a meno che esigenze di unitarietà inducano la Regione a trattenerne l’esercizio o fatte salve diverse determinazioni dei Comuni in relazione a esigenze locali. In ogni caso le funzioni riguardanti le attività e la gestione di biblioteche, archivi e musei e le relative infrastrutture di rete devono essere ancorate agli enti locali secondo il principio che **ciò che necessita di reti di area vasta deve essere posto in capo alla Provincia riformata e ciò che può essere efficacemente gestito in un ambito territoriale più ridotto deve essere attribuito ai Comuni o alle Unioni comunali**. Pensare a funzioni gestionali trattenute dalle Regioni è inopportuno sia sul piano istituzionale, sia sul piano tecnico, perché reti e istituti vivono del legame con i territori, sia dal punto di vista della sostenibilità economica, perché già ora la stragrande maggioranza degli oneri finanziari relativa alla gestione e all’attività di reti e istituti è a carico di Comuni e Province, sia dal punto di vista dell’efficacia/adequatezza.

6. per quanto concerne gli istituti, segnatamente biblioteche e musei, gestiti dalle Province (e di proprietà delle stesse), salvo diverse determinazioni in virtù di specificità territoriali e esigenze o accordi locali, la loro gestione dovrà essere trasferita al Comune capoluogo.

L'azione delle reti provinciali o inter-provinciali comprende tipicamente il **coordinamento degli istituti culturali** (*attività che risulta tendenzialmente più congeniale ad un ente di area vasta*). Tale attività **non costituisce comunque un duplicato dell'attività dei Comuni e delle Unioni**, che si occupano essenzialmente della gestione delle singole istituzioni e dei servizi di prossimità e che pertanto possono trarre notevole giovamento e fruire di rilevanti economie di scala dalle azioni di sistema (condivisione di risorse umane, finanziarie e strumentali).

Le esigenze di *spending review* impongono un irrobustimento dei livelli di cooperazione e in molti casi il superamento di vecchi e non più convenienti strumenti di cooperazione. Ciò, nell'ambito delle biblioteche, riguarda in particolare i cosiddetti 'poli SBN' (poli periferici del Servizio Bibliotecario Nazionale) - aree di cooperazione concepite negli anni Ottanta del secolo scorso e da allora non più evolute quanto a contenuti della cooperazione - sostanzialmente circoscritti alla catalogazione e alla gestione del catalogo. Per soddisfare le esigenze degli enti locali questi poli devono evolvere verso una dimensione sistemica più robusta, che includa un numero più significativo di servizi quali ad esempio:

- servizi infrastrutturali (gestione dell'automazione, delle reti, delle tecnologie, acquisizione risorse digitali)
- servizi di supporto (catalogazione centralizzata del materiale corrente, servizi di digitalizzazione, reference di rete, prestito di rete, acquisti centralizzati, servizi online, appalti di servizio, ecc.)
- servizi logistici (depositi di periodici, movimentazione documenti ecc.)

Il Servizio Bibliotecario Nazionale

Sedici reti bibliotecarie provinciali o interprovinciali aderiscono al Servizio Bibliotecario Nazionale. La prima ad aderirvi è stata quella di Ravenna, poi romagnola, nella prima metà degli anni Ottanta.

Nel 2009 ANCI e UPI hanno sottoscritto con Stato, Regioni e Università il nuovo protocollo di intesa per il SBN.

Per un altro verso molti dei sistemi bibliotecari attuali hanno dimensioni territoriali troppo contenute per conseguire adeguate economie di scala e dovranno pertanto federarsi o fondersi. Occorre tuttavia che gli enti locali diano vita ad una stagione di progettazione delle reti e dei sistemi. In gioco c'è qualcosa di più delle competenze istituzionali; c'è la sopravvivenza stessa di istituti essenziali per le comunità locali e per l'intero paese.

Da questo punto di vista è pertanto necessario che gli enti locali studino anche modalità innovative di gestione di queste infrastrutture che assicurino il concorso non occasionale di risorse private e abilitino le seguenti azioni:

- **la costruzione di un sistema culturale integrato** o rete della conoscenza mediante l'adozione di **politiche di convergenza fra biblioteche, archivi storici e musei** che consentano a questi istituti di condividere un'area cooperativa comune
- **il disegno di geometrie territoriali adeguate** fondate sulle esigenze degli istituti e in grado di assecondare le reali dinamiche della cooperazione ed evitando disegni a tavolino o *top down*. Tali geometrie non devono essere predeterminate e non si devono arrestare di fronte ai confini amministrativi di una Provincia o di una Regione

- l’impiego delle nuove tecnologie per realizzare una sorta di **comunità di distribuzione della conoscenza**

La tabella seguente sintetizza, sulla base delle considerazioni svolte in questo capitolo, le possibili attribuzioni di competenze ai livelli istituzionali locali dei segmenti funzionali della funzione “valorizzazione dei beni culturali”.

Funzione “valorizzazione dei beni culturali”	Istituzione
a) valorizzazione dei beni culturali	Regioni, enti titolari dei beni. Per quanto riguarda il patrimonio delle Province si vedano i paragrafi seguenti
b) attività di valorizzazione dei beni culturali in generale	Regioni, Città metropolitane, Province interamente montane e di confine, Comuni, Unioni
c) attività di valorizzazione dei beni culturali mediante reti e strutture di area vasta per archivi, biblioteche e musei	Città metropolitane, Province, Province interamente montane e di confine sulla base di convenzioni con i Comuni e, eventualmente, altre Province
d) attività di programmazione concernenti la valorizzazione dei beni culturali (attività di pianificazione già conferite alle Province con L.R.)	Regioni
e) attività culturali	Regioni, Città metropolitane, Comuni, Unioni

Tabella 3 – Possibili attribuzioni dei segmenti della funzione “Valorizzazione dei beni culturali”

In conclusione i segmenti appartenenti alla funzione generale “valorizzazione dei beni culturali” sono stati interpretati, a seconda dei casi, come funzioni amministrative, come gestione o come servizi pubblici. Considerati come servizi o come attività gestionali si può dire che la titolarità principale è in capo al Comune che, in base alla complessità, alla dimensione e alla sostenibilità economica, può scegliere lo **strumento più adeguato** per gestirli con **deleghe di esercizio**: l’Unione o l’ente di area vasta o entrambe. Il discrimine è la convenienza/adequatezza. Tradotto col lessico degli economisti la scelta equivale ad analizzare la convenienza di allocare un determinato servizio a livello ‘micro’ o a livello ‘meso’.

5. Le Province e le biblioteche: quadro conoscitivo

L’azione delle Province in materia di biblioteche non è stata di poco conto e ha sinora riguardato due principali ambiti di intervento: le reti bibliotecarie (o sistemi bibliotecari) e le biblioteche provinciali.

LE RETI BIBLIOTECARIE

Attualmente una parte delle Province, sia pure in modo disomogeneo, gestisce, in virtù di varie forme associative con i Comuni, reti bibliotecarie di estensione generalmente provinciale o addirittura sovraprovinciale. L’attività di gestione include, a seconda dei casi, l’operatività di un centro servizi (catalogazione centralizzata, acquisti centralizzati, logistica ecc.), il coordinamento tecnico-biblioteconomico, l’automazione dei servizi bibliotecari, la formazione e l’assistenza biblioteconomica.

La tabella seguente riporta i **dati principali relativi alle reti bibliotecarie**. I dati sono tratti del Web e pertanto presentano un certo margine di imprecisione; complessivamente però costituiscono una buona approssimazione. Sono state prese in considerazione le Reti provinciali o

interprovinciali, che hanno una strutturazione di area vasta, in cui le Province investono risorse economiche, umane e strumentali di una certa consistenza e in cui il ruolo propulsivo è tangibile. La forma associativa prevalente è la convenzione fra Provincia e Comuni, ma non mancano consorzi e fondazioni. Non sono considerate, per la loro specificità istituzionale, le Province autonome di Bolzano e Trento e le Province delle altre Regioni a statuto speciale.

Provincia	N. Comuni aderenti	N. Biblioteche	Note
Asti	48	54	Centro servizi presso la Biblioteca Astense
Bergamo	212	245	Cinque sistemi locali, un sistema urbano
Brescia	199	214	Sette sistemi locali. Coopera con la rete cremonese
Como	80	88	Quattro sistemi locali
Cremona	106	106	Coopera con la rete bresciana
Lecco	64	64	
Lodi	51	60	
Mantova	67	77	Tre sistemi locali
Milano			Sei sistemi locali (183 comuni, 226 biblioteche). La Provincia svolge prevalentemente attività di coordinamento, consulenza e aggiornamento professionale
Monza e Brianza	66	74	Tre sistemi locali. Comprende biblioteche fuori Provincia
Pavia	77	131	Tre sistemi locali
Sondrio	38	46	Tre sistemi locali
Varese	112	118	Cinque sistemi bibliotecari
Genova	33	38	
La Spezia	31	34	
Bologna	56	252	La rete provinciale è aggregata al Polo SBN UBO
Ferrara	25	28	La rete provinciale è aggregata al Polo SBN UFE
Modena	47	106	Dieci sottosistemi bibliotecari
Parma	32	96	
Piacenza	23	36	
Reggio Emilia	42	73	
Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini	56	200	Rete interprovinciale cui aderiscono i comuni di tre Province e 7 Unioni
Belluno	39	54	
Padova	89	94	Cinque reti locali. La Provincia partecipa anche ad una struttura consortile
Rovigo	39	51	
Treviso	95	116	
Venezia	44	97	
Verona	66	71	
Vicenza	71	79	Due reti in fase di fusione
Arezzo	23	34	
Grosseto	16	26	La Provincia concorre finanziariamente
Livorno	17	73	Denominazione. Sistema documentario provinciale
Lucca	25	56	
Massa Carrara	13	35	
Pisa	26	50	
Pistoia	19	32	
Prato	6	69	
Siena	34	36	
Ancona	33	59	
Ascoli Piceno	22	29	Rete interprovinciale con Fermo

Provincia	N. Comuni aderenti	N. Biblioteche	Note
Fermo	0	0	Rete interprovinciale con Ascoli
Macerata	16	55	
Pesaro-Urbino	46	92	
Chieti	5	10	
Teramo	2	10	
Perugia	3	9	
Roma	73	82	
Campobasso	12	16	Polo bibliotecario SBN
Isernia			Sistema istituito nel 2011 con capofila la biblioteca provinciale. Non disponibili dati
Napoli	39	126	
Salerno	8	15	
Brindisi	16	27	
Foggia	37	53	
Lecce	40	51	
Totali	2.439	3.747	

Tabella 4 – Reti bibliotecarie sostenute dalle Province: una prima ricognizione

Come si vede le Province che continuano a svolgere una funzione di coordinamento e sostegno delle reti bibliotecarie italiane sono 55, il 51% del totale. Questa sommaria ricognizione rivela che gli interventi delle Province a sostegno delle reti e della cooperazione bibliotecaria interessano oltre 2.400 Comuni: quasi un terzo del totale dei Comuni italiani e 3.747 biblioteche di varia appartenenza. L'azione delle Province, quindi, che spesso non è percepita, nel settore delle biblioteche è invece percepibile e significativa. Si tratta di interventi di entità eterogenea, con livelli di cooperazione anche diversi fra loro, ma che prevedono in ogni caso un impegno finanziario non trascurabile da parte del livello provinciale. In più di un caso l'intervento finanziario è addirittura determinante e superiore alle risorse finanziarie rese disponibili dalla Regione. Eterogeneo è pure l'assetto amministrativo-gestionale (in taluni casi le spese sono suddivise con i Comuni, in altri i costi sono a carico delle sole Province) ed eterogenee sono pure le forme associative. Non poche Province, infine, hanno istituito specifici servizi tecnici composti da personale di ruolo (poche unità, ma specializzate, con funzioni di coordinamento) e da personale proveniente da appalti di servizi (tipicamente per attività di catalogazione o manutenzione del catalogo, in taluni casi attività altamente specializzate). Al momento il problema principale per queste realtà è la continuità amministrativa, che è una determinante della continuità di servizio. Due fatti però devono essere rimarcati: a) le reti bibliotecarie migliori, con la migliore qualità dei servizi, sono quelle dove anche le Province apportano risorse significative; b) sottrarre alle Province competenze (e risorse) nel settore significa pertanto creare uno **stato di crisi** per servizi di area vasta che coinvolgono circa un terzo dei comuni italiani e che sono essenziali soprattutto per i comuni medio-piccoli. Su quest'ultimo punto è bene soffermarsi un attimo. Le reti bibliotecarie italiane nascono dalle dinamiche cooperative delle biblioteche traducibili dal punto di vista amministrativo nell'intersezione di due livelli nello spazio istituzionale: il livello più vicino al cittadino per l'erogazione del servizio (il comune) e il livello più adeguato per consentire le opportune economie di scala. Quest'ultimo livello coincide tipicamente con l'area provinciale o, in taluni casi, interprovinciale, perché costituisce la dimensione adeguata per la gestione del servizio bibliotecario di rete in quanto consente di conciliare la dimensione necessariamente locale della biblioteca con la dimensione più prossima e al tempo stesso più efficace per condividere risorse o infrastrutture e per conseguire significative economie di scala.

Questa architettura ha consentito cospicue ottimizzazioni di costi a vantaggio dei Comuni anche perché il livello provinciale si è fatto carico, in toto o in parte, dei costi infrastrutturali e di coordinamento. **Reti e sistemi di biblioteche possono quindi essere ancorati nelle nuove Province e, a maggior ragione, nelle nuove Province montane e di confine e nelle Città metropolitane.** Se questo livello viene meno, esperienze sistemiche che spesso costituiscono *best practices* rischiano di sparire e un sistema fragile come quello delle biblioteche rischia la crisi per la difficoltà o l'impossibilità da parte dei comuni di sostituire l'impegno organizzativo e finanziario delle Province e per la crisi dei bilanci delle Regioni, che in taluni casi hanno azzerato il finanziamento delle leggi regionali a sostegno delle biblioteche.

LE BIBLIOTECHE PROVINCIALI

Per comprendere appieno gli impatti della riforma delle Province sulle biblioteche provinciali occorre preliminarmente definire identità, ruolo e ragion d'essere di questi servizi. A tale scopo è opportuno distinguere, contrariamente ad una autorevole dottrina⁴⁰, le biblioteche provinciali propriamente dette dalle biblioteche delle Province. **Ciò che distingue le due tipologie di biblioteche è essenzialmente il rapporto con la biblioteca comunale e conseguentemente il rapporto con la città e il suo tessuto sociale.** Le biblioteche provinciali in senso proprio sono biblioteche che surrogano di fatto l'assenza o la gracilità della biblioteca del comune capoluogo e rappresentano un punto di riferimento per la comunità urbana. Le biblioteche della Provincia sono invece biblioteche appartenenti all'ente Provincia, nate per lo più a supporto di organi o di servizi dell'Ente e talvolta istituite per valorizzare patrimoni documentari provenienti da donazioni o lasciti, che convivono con la biblioteca comunale e naturalmente non la sostituiscono, sia per tipologia di servizi offerti, sia per dotazione documentaria, sia per lo 'spazio' occupato nel contesto urbano.

Le biblioteche provinciali sono diffuse soprattutto nel centro-sud. Questi istituti hanno spesso una lunga e prestigiosa storia alle spalle, che ne fa un patrimonio delle comunità locali e che a volte si intreccia con quella della biblioteca comunale che hanno successivamente assorbito. In molti casi queste biblioteche rappresentano una istituzione culturale connotante l'identità del territorio, attorno alla quale si sono sviluppati servizi bibliotecari comunali di modesta entità. La loro configurazione amministrativa trovava legittimazione principalmente nella legge 24 aprile 1941, n. 393 "Disposizioni concernenti le biblioteche dei comuni capoluogo di provincia" che stabiliva l'obbligatorietà di una biblioteca nei capoluoghi di provincia dove non esisteva una biblioteca governativa e all'art. 2 stabiliva che *«l'onere relativo può mettersi a carico del comune o della provincia e dell'uno o dell'altro ente in parti determinate, a prescindere anche dalla appartenenza della biblioteca, avuto riguardo ai mezzi già forniti da detti enti o da altri ed alla situazione finanziaria del comune e della provincia»*. Da questa disposizione sono derivate le varianti amministrativo-gestionali delle biblioteche provinciali esistenti: biblioteche a carico del solo bilancio della Provincia e biblioteche gestite da un consorzio Provincia-Comune o comunque a carico del bilancio di entrambi gli enti in misura concordata.

La legge 393/1941 è stata abrogata dall'art. 24 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 23. Con ciò è venuta meno una importante legittimazione dell'attività delle

⁴⁰ Cfr. i seguenti studi di DARIO D'ALESSANDRO: *Indagini sull'orario delle biblioteche pubbliche dei capoluoghi di provincia*, in «Bollettino AIB», 36(1996), n. 1, pp. 7-18; *Le biblioteche pubbliche dei capoluoghi del Centro-Sud: dagli indici agli standard*, in «Bollettino AIB», 32(1992), n. 3, pp. 241-259; *La biblioteca provinciale in Italia: appunti per una storia non scritta*, in «Bollettino AIB», 40(2000), n. 1, pp. 75-84; *Le biblioteche provinciali: 1991-2001: rinnovamento o aggiornamento?*, in «Bollettino AIB», 42(2002), n. 1, pp. 35-40.

Province a favore delle biblioteche provinciali, ma è venuta meno anche l'unica legge italiana che prevedeva un intervento obbligatorio da parte degli enti locali in tema di biblioteche.

L'elenco delle attuali biblioteche provinciali, così come sopra definite, è sotto riportato. La tabella indica anche il codice ISIL della biblioteca, ossia l'identificativo ISO 15511 con il quale sono registrate nell'Anagrafe nazionale e l'eventuale identificativo SBN nel caso di appartenenza al Servizio Bibliotecario Nazionale.

Biblioteca	Data*	ISIL	SBN	Note
Asti - Biblioteca Astense	1961	IT-AT0004	TO044	Consorzio Comune-Provincia dal 1961 al 2011. Fondazione Comune-Fondazione Cassa di Risparmio dal 1 gennaio 2012
1. Chieti - Biblioteca provinciale 'De Meis'	1840	IT-CH0020		
2. L'Aquila - Biblioteca provinciale 'Tommasi'	1872	IT-AQ0047	AQ1PR	
3. Pescara - Biblioteca provinciale 'D'Annunzio'	1929	IT-PE0018	TERR7	
4. Teramo - Biblioteca provinciale 'Dèlfico'	1949	IT-TE0024	TERR1	
5. Campobasso – Biblioteca provinciale 'Albino'	1882	IT-CB0007	MO1BP	
6. Bari - Biblioteca provinciale 'Santa Teresa dei Maschi'	1960	IT-BA0136	BA1DG	
7. Brindisi - Biblioteca provinciale	1935	IT-BR0003	BRI01	
8. Foggia - Biblioteca provinciale 'La Magna Capitana'	1937	IT-FG0046	FOGFG	
9. Lecce - Biblioteca provinciale 'Bernardini'	1863	IT-LE0098	LEKLE	
10. Viterbo - Biblioteca consorziale	1973	IT-VT0074		Consorzio Comune-Provincia per la gestione della biblioteca comunale e della biblioteca provinciale
11. Avellino - Biblioteca provinciale 'Capone'	1913	IT-AV0007	NAPAV	Con mediateca provinciale
12. Benevento - Biblioteca provinciale 'Mellusi'	1929	IT-BN0015	NAPPB	
13. Salerno - Biblioteca provinciale	1843	IT-SA0063	CAMPS	
14. Matera - Biblioteca provinciale 'Stigliani'	1933	IT-MT0029	BAS01	
15. Potenza - Biblioteca provinciale	1903	IT-PZ0081	BAS02	
16. Cosenza - Biblioteca civica	1917	IT-CS0044	RCA20	Consorzio Provincia e Comune
17. Cagliari – Biblioteca provinciale 'Lussu'	1975	IT-CA0156	CAGPR	
18. Nuoro - Biblioteca 'Satta'	1945	IT-NU0039	CAGCN	Consorzio Provincia e Comune

* istituzione come provinciale o consortile

Tabella – Elenco delle biblioteche provinciali

Come si può pressoché tutte le biblioteche provinciali aderiscono a SBN. Alcune di esse, inoltre, svolgono un ruolo sistemico, segnatamente di struttura di coordinamento o centro sistema del polo SBN locale: è il caso di Teramo, Brindisi, Foggia, Lecce. Le biblioteche provinciali, nel nuovo ordinamento disegnato dalla legge Delrio, dovrebbero diventare biblioteche del Comune capoluogo. Questo esito è auspicabile anche dal punto di vista biblioteconomico, perché le città dove sono ubicate devono essere dotate di una biblioteca pubblica propriamente detta, innestata nel tessuto urbano e nel welfare locale. Una autentica biblioteca pubblica non può non essere comunale e non può non essere ancorata all'autonomia locale⁴¹. Queste città hanno bisogno di una biblioteca radicata nella comunità urbana, che sia capace di informare e aggregare la società civile. A parte Asti, che non è più biblioteca provinciale essendo divenuta nel 2012 una Fondazione

⁴¹ Cfr. PAOLO TRANIELLO, *Le biblioteche italiane oggi*, Bologna: il Mulino, 2005, *passim*.

partecipata da Comune e Fondazione Cassa di Risparmio, le altre biblioteche presentano diverse criticità di contesto e nell'attuazione della legge è consigliabile un'analisi caso per caso considerate le difficoltà dei Comuni del nostro Mezzogiorno, i quali in ogni caso dovranno essere coinvolti nelle decisioni. Se per ragioni locali o per il ruolo sistemico svolto dalla biblioteca provinciale il Comune capoluogo e i Comuni singoli o associati decidessero per la permanenza della biblioteca in capo alla Provincia, magari utilizzando una apposita forma associativa, il servizio potrà continuare ad essere erogato dall'ente di area vasta. Nei tre casi di biblioteche consortili (Viterbo, Cosenza, Nuoro) il processo di maggiore coinvolgimento del Comune capoluogo può risultare agevolato. In ogni caso occorrerà affrontare il problema delle risorse (costi delle risorse umane, documentarie e strumentali) ed è evidente che i costi delle strutture, anche nel caso di trasferimento al Comune capoluogo, dovranno essere condivisi fra più soggetti perché lo stato delle finanze provinciali e comunali è davvero critico. Dovranno quindi essere individuate soluzioni gestionali ad hoc.

Occorre inoltre aggiungere che nel caso di Bari, dove sarà costituita una Città metropolitana, il servizio erogato dalla biblioteca provinciale può continuare ad essere svolto dal nuovo Ente ove ne sussistano le condizioni.

Una seconda tipologia di biblioteche è costituita dalle **biblioteche dell'ente Provincia**. La tabella seguente, senza pretese di esaustività, elenca le biblioteche delle Province che hanno la dimensione di un servizio al pubblico (quindi in possesso di una buona dotazione documentaria⁴², con orari di apertura al pubblico, con un regolamento ecc.) e sono registrate nell'Anagrafe nazionale.

Biblioteca	Data	ISIL	SBN	Note
1. Alessandria – Biblioteca del CeDRES	1961	IT-AL0186		Biblioteca del Centro documentazione e ricerche economico-sociali della Provincia
2. Torino – Biblioteca di storia e cultura 'Giuseppe Grosso'	1956	IT-TO0277	TO006	Specializzata in storia e cultura del Piemonte
3. Milano – Biblioteca Isimbardi	1921	IT-MI0559	VBA02	Biblioteca giuridico-istituzionale. Conserva le raccolte legislative provenienti dalla cessata Biblioteca Vicereale e parte della biblioteca gentilizia dei marchesi Isimbardi
4. Pavia – Biblioteca di cinema 'Davide Turconi'	1983	IT-PV0289		Gestione associata con l'Università
5. Varese – Biblioteca storica della Provincia	1958	ITVA-0196		
6. Genova – Biblioteca del Centro sistema bibliotecario	1985	IT-GE0296	LI30A	
7. La Spezia – Biblioteca del Centro sistema bibliotecario	1975	IT-SP0076	LIG04	
8. Rovigo – Biblioteca della Provincia	1967	IT-RO0044		
9. Gorizia – Biblioteca provinciale	1940	IT-GO0027	TSAAG	
10. Bologna – Biblioteca giuridica	1975	IT-BO0281	UBOVV	
11. Bologna – Biblioteca dell'Istituzione Gian Franco Minguzzi	1980	IT-BO0282	UBOTB	Specializzata in campo psichiatrico e psico-sociale
12. Firenze – Biblioteca Moreniana	1942	IT-FI0099	RT1BP	
13. Pisa - Biblioteca provinciale	1974	IT-PI0113		Collocata nel complesso scolastico 'C. Marchesi'
14. Ascoli Piceno - Biblioteca Provinciale "U. Toria" per la Storia del Movimento di Liberazione nelle Marche	1978	IT-AP0079	SIPST	Convenzione con Istituto per la storia del movimento di liberazione nelle Marche e dell'età contemporanea di Ascoli Piceno
15. Frosinone - Biblioteca provinciale	1971	IT-FR0092	RMSB2	Per qualche periodo fusa con la comunale

⁴² Si è presa in considerazione una dotazione di almeno 10.000 documenti. I dati sono stati confrontati anche con quelli disponibili nell'Anagrafe delle biblioteche dell'ICCU (<http://anagrafe.iccu.sbn.it/index.html>).

Biblioteca	Data	ISIL	SBN	Note
'Bragaglia'				
16. Latina – Centro documentazione audiovisivi	1984	IT-LT0073		
17. Roma - Biblioteca provinciale	1912	IT-RM1233	RMSRP	Specializzata in storia locale
18. Isernia - Biblioteca provinciale 'Mommsen'	1978	IT-IS0046	MOLPI	
19. Benevento – Biblioteca del Museo del Sannio	1973	IT-BN0013		
20. Caserta – Biblioteca del Museo provinciale di Capua	1874	IT-CE0010	CAMMC	
21. Biblioteca provinciale Caserta		IT-CE0162	NAPPR	
22. Catanzaro – Biblioteca provinciale 'Chimirri'	2003	IT-CZ0141	RCA60	
23. Cosenza – Biblioteca provinciale	1975	IT-CS0235	CSABP	

Tabella 5 – Biblioteche delle Province: una prima ricognizione

Si tratta generalmente di biblioteche a carattere specialistico nate a supporto di uno specifico settore/servizio dell'Ente. Alcune presentano anche una vocazione generalista. In diversi casi, inoltre, le collezioni sono state arricchite dall'acquisizione di fondi –generalmente locali- di un certo interesse. Nel corso del tempo, anche in virtù delle dimensioni frattanto raggiunte, in molti casi sono state aperte al pubblico. Per queste biblioteche **non esiste un problema di competenza** in senso stretto e a maggior ragione per quelle delle Città metropolitane. Nulla vieta ad un qualsiasi ente di costituire una biblioteca a supporto delle proprie attività. Tuttavia, considerate le gravi criticità dei bilanci provinciali, per esse il problema è essenzialmente di sostenibilità economica con evidenti riflessi sui servizi al pubblico. Naturalmente nel caso di chiusura del servizio è auspicabile che i beni librari siano trasferiti alla biblioteca comunale.

6. Le Province e i musei: quadro conoscitivo

Una parte delle Province risulta essere titolare di sistemi museali o proprietaria di musei. La tabella sottostante elenca i **sistemi museali provinciali** esistenti nel nostro paese. Si tratta di realtà generalmente trascurate, ma spesso di notevole rilevanza⁴³. I dati sono tratti anche in questo caso dal Web e presentano quindi qualche imprecisione, ma complessivamente costituiscono una buona approssimazione dei dati reali. Come per le reti bibliotecarie sono di seguito elencate le realtà in cui la Provincia esercita un ruolo di una certa consistenza e in cui i musei hanno una strutturazione sistemica⁴⁴ e non sono considerate le Province autonome di Bolzano e Trento e delle Regioni a statuto speciale.

⁴³ Su sistemi e reti museali si vedano il classico SILVIA BAGDADLI, *Le reti di musei: l'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Milano: Egea, 2001 e *I sistemi museali in Italia*, a cura di Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM per Aspen Institute Italia, 2013 <https://www.aspeninstitute.it/system/files/private_files/2013-09/doc/SistemiMuseali.pdf>. Fra i casi di studio sono inclusi diversi sistemi museali provinciali.

⁴⁴ Sono pertanto escluse le Province che si limitano ad un ruolo di 'aggregatore di risorse' (portale, guide cartacee ecc.), anche se costituisce un servizio importante per il territorio. Sono parimenti esclusi i casi in cui il termine sistema denota esclusivamente i musei di proprietà provinciale. Oltre all'analisi dei siti web delle Province o dei sistemi museali, molto utile è la consultazione del sito <http://sistemimuseali.sns.it>, che pubblica gli studi del "Laboratorio analisi ricerca tutela tecnologie economia per il patrimonio culturale" della Scuola Normale Superiore di Pisa in merito alle politiche regionali per i sistemi museali.

Provincia	N. Comuni aderenti	N. Musei	Note
Torino	70	98	Rete ecomuseale
Brescia	0	40	Sistema museale provinciale dei musei di cultura materiale
Cremona	14	35	
Lecco	16	20	
Lodi	14	35	
Mantova	29	76	
Monza e Brianza	11	14	In fase di costituzione
Pavia	0	0	La Provincia coordina quattro sistemi museali
Sondrio	5	5	
Varese	4	6	Sistema museale archeologico
La Spezia	12	28	
Savona	27	45	
Bologna	26	123	
Modena	28	58	
Parma	28	53	
Ravenna	15	42	
Rimini	14	29	
Belluno	8	14	
Rovigo	18	28	Sistema museale provinciale Polesine
Venezia	14	17	Sistema bibliotecario museale
Verona	42	58	
Vicenza	47	109	Rete museale Altovicentino
Arezzo	21	36	Denominazione: Rete museale aretina
Grosseto	18	46	Rete museale della Maremma
Lucca	19	45	
Massa Carrara	9	16	Rete museale Terre dei Malaspina e delle Statue Stele
Pistoia	12	27	In fase di formalizzazione
Prato	4	15	
Siena	30	43	Fondazione promossa dalla Provincia
Ancona	40	89	Associazione
Macerata	35	63	Associazione
Pesaro-Urbino	18	25	Sistema provinciale di Arte contemporanea
Roma	56	75	
Benevento	8	15	Denominazione: Rete Musei del Sannio; gestione affidata a società <i>in house</i>
Napoli	29	111	
Cosenza	76	118	
Lecce	8	14	
Totali	852	1.644	

Tabella 6 – Sistemi museali provinciali sostenuti dalle Province: una prima ricognizione

Come si può notare, anche in questo caso siamo in presenza di una realtà significativa che coinvolge 37 Province e 852 Comuni. Per i sistemi museali valgono le considerazioni svolte a proposito delle reti bibliotecarie quanto al ruolo dell'ente di area vasta.

Nel seguito sono invece elencati i **musei delle Province**. Occorre in proposito ricordare che molti musei provinciali annoverano nel proprio patrimonio collezioni di grande valore. Per la compilazione della tabella sottostante valgono le avvertenze anteposte alle tabelle precedenti con

l'ulteriore avvertenza che non sono considerate, per la loro specialità, le Province autonome di Trento e Bolzano.

Provincia	Musei	Note
Alessandria	1. Marengo Museum	
Asti	1. Museo degli Arazzi Scassa	
Biella	1. Ecomuseo del Biellese	
Verbano Cusio Ossola	1. EcoMuseo del Lago d'Orta e Mottarone	Partecipato
Brescia	1. Palazzo Martinengo;	1. Percorso archeologico. Anche spazio espositivo
Lecco	1. Ecomuseo Distretto dei Monti e dei Laghi Briantei; 2. Casa Museo Villa Monastero	
Milano	1. Museo di Fotografia contemporanea	Fondazione partecipata con Comune di Cinisello Balsamo
Varese	1. Chiostro di Voltorre; 2 Museo 'F. Bertoni'; 3. Badia di San Gemolo; 4. Borgo di Arcumeggia (Museo all'aperto)	1. Sede attività espositive
Genova	1. Museo della Lanterna; 2. ARMUS - Archivio Museo della Stampa	1. La Lanterna è in comodato dal Demanio
Imperia	1. Museo del Clown di Villa Grock; 2. Museo Villa Nobel	1. Percorso museale
La Spezia	1. Museo geopaleontologico del Castello di Lerici; 2. Museo delle Risorse Faunistiche presso il Castello di Calice al Cornoviglio; 3. Museo del Mare presso Fortezza del Mare – Isola Palmaria	In associazione, rispettivamente, con i comuni di Lerici, Calice al Cornoviglio, Porto Venere
Belluno	1. Museo etnografico della provincia di Belluno e del Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi di Seravella di Cesiomaggiore; 2. Museo Storico del 7. Reggimento Alpini	Provincia ente gestore
Padova	1. Museo geopaleontologico "Cava Bomba" di Cinto Euganeo; 2. Museo naturalistico di Villa Beatrice d'Este; 3. Museo del Fiume Bacchiglione di Castello di San Martino; 4. Museo delle Macchine termiche di Monselice	1. Museo vivente degli insetti, dei bachi e delle api in collaborazione con soggetto esterno
Treviso	1. Museo Etnografico provinciale 'Case Piavone'; 2. Parco archeologico didattico del Livelet	
Venezia	1. Museo provinciale di Torcello	
Gorizia	1. Pinacoteca Palazzo Attems-Petzenstein; 2. Galleria d'Arte contemporanea 'Spazzapan' di Gradisca d'Isonzo; 3. Museo della Grande Guerra di Borgo Castello; 4. Museo della Moda e delle Arti applicate di Borgo Castello; 5. Museo di Storia e Arte di Borgo Castello	
Pordenone	1. Museo della vita contadina 'Penzi' con sedi San Vito al Tagliamento, Maniago e Cavasso	
Trieste	1. Collezione Sambo; 2. Giardino botanico Carsiana	
Bologna	1. Istituzione Villa Smeraldi-Museo della civiltà contadina di Bentivoglio	
Ferrara	1. Museo del Castello Estense; 2. Museo del Bosco e del Cervo della Mesola	
Modena	1. Raccolta d'Arte della Provincia di Modena	
Reggio Emilia	1. Museo Cervi di Gattatico	Socio fondatore
Firenze	1. Museo di Palazzo Medici Riccardi; 2.	

Provincia	Musei	Note
	Istituzione Parco Mediceo di Pratolino - Villa Demidoff	
Grosseto	1. Museo multimediale della Casa Rossa Ximenes	
Livorno	1. Museo di Storia Naturale del Mediterraneo	
Lucca	1. Museo Etnografico Don Luigi Pellegrini di Castiglione Garfagnana	
Pistoia	1. Ecomuseo della Montagna Pistoiese di Gavinana	
Prato	1. Museo di scienze planetarie	
Ancona	1. Museo di Scienze naturali 'Paolucci' di Offagna	
Ascoli Piceno	1. Musei della Cartiera Papale; 2. Museo di Storia Naturale 'A. Orsini'	
Pesaro-Urbino	1. Raccolta d'Arte della Provincia di Pesaro e Urbino; 2. Museo del Territorio 'MannoZZi-Torini'	
Perugia	1. Collezione Straka Coppa e Coppa di Villa Fidelia a Spello; 2. Parco scientifico e Giardino delle piante acquatiche dell'Isola Polvese nel Lago Trasimeno	1. Attualmente non accessibile. La Provincia è proprietaria anche di alcune collezioni ospitate nel Museo regionale della ceramica di Deruta e della sede del Museo della pesca di S. Feliciano
Chieti	1. Museo d'Arte 'Barbella' di Chieti	
Campobasso	1. Museo Provinciale Sannitico	Gestito dalla Soprintendenza regionale
Isernia	1. MACI - Museo d'Arte contemporanea Isernia	
Avellino	1. Pinacoteca provinciale di Avellino; 2. Museo Irpino del Risorgimento di Avellino; 3. Museo Irpino di Avellino	Le strutture sono allocate nel complesso monumentale del Carcere borbonico di proprietà della Provincia
Benevento	1. Museo del Sannio di Benevento; 2. PaleoLab: Museo del Parco di Petraraja; 3. ARCOS: Museo d'Arte Contemporanea del Sannio di Benevento; 4. GeoBioLab: Laboratorio Europeo della Naturalità; 5. MEG: Museo enogastronomico di Solopaca; 6. Musa: Polo museale della tecnica e del lavoro in Agricoltura di Piano Cappelle; 7. Museo dell'Arco di Traiano	Musei prevalentemente gestiti da società consortile costituita da Provincia e Regione 7. Allestimento affidato alla Soprintendenza per i Beni archeologici di Avellino, Benevento e Salerno
Caserta	1. Museo provinciale campano di Capua	
Salerno	1. Museo Archeologico provinciale di Salerno; 2. Museo Archeologico provinciale della Lucania Occidentale di Padula; 3. Museo Archeologico provinciale dell'Agro Nocerino di Nocera Inferiore; 4. Museo Archeologico provinciale dell'Alta Valle del Sele di Oliveto Citra; 5. Museo provinciale della Ceramica di Vietri sul Mare; 6. Pinacoteca provinciale di Salerno; 7. Museo delle ceramiche del Castello medievale di Arechi; 8. Raccolta di Arti applicate Villa De Ruggiero di Nocera Superiore	
Matera	1. Museo storico 'Generale I. Pisciotta';	
Potenza	1. Museo archeologico provinciale 'M. Lacava'; 2. Pinacoteca provinciale	
Bari	1. Pinacoteca provinciale 'C. Giaquinto'; 2. Museo archeologico provinciale di Santa Scolastica	

Provincia	Musei	Note
Brindisi	1. Museo archeologico provinciale 'F. Ribezzo'	
Foggia	1. Museo di Storia naturale della Provincia di Foggia; 2. Museo Provinciale delle Scienze; 3. Museo Provinciale del Territorio; 4. Galleria d'Arte Moderna e Contemporanea	
Lecce	1. Museo Provinciale 'S. Castromediano'; 2. Museo Provinciale delle Tradizioni popolari dell'Abbazia di Cerrate; 3. Casa Museo 'G. Comi' di Lucugnano	2. Il Museo delle Tradizioni popolari è stato concesso in gestione trentennale al FAI
Catanzaro	1. MARCA: Museo delle Arti di Catanzaro; 2. MUSMI: museo storico militare 'Brigata Catanzaro'	
Cosenza	1. Galleria provinciale di Santa Chiara; 2. MAM: Museo delle Arti e dei mestieri della Provincia di Cosenza; 3. Fabbrica del palazzo del Governo	
Crotone	1. MACK: Museo Arte Contemporanea	
Reggio Calabria	1. Planetario provinciale	
Nuoro	1. MAN: Museo d'Arte della Provincia di Nuoro	
Sassari	1. Museo dell'Arte del Novecento e del Contemporaneo	Sede ex convento del Carmelo
Totale	99	

Tabella 7 – Musei delle Province

Questo quadro differisce per eccesso da quello emerso dal censimento Istat del 2001, segno di un dinamismo nel settore manifestatosi nel corso del primo decennio del Duemila. La tabella non dà conto del complesso dei beni culturali provinciali, comprendente anche complessi monumentali, ville, castelli ed altri beni di inestimabile valore, alcuni dei quali sono stati riconosciuti dall'UNESCO patrimonio dell'umanità. Per i musei di proprietà della Provincia è **opportuno evitare automatismi procedurali** che prevedano un loro passaggio ad altro ente, perché sono **parte costitutiva del patrimonio dell'Ente** garantito con norma costituzionale (Cost., art. 119) sino a che le Province saranno previste nella carta fondamentale. Ciò è a maggior ragione raccomandabile per quelle realtà di importante valore storico e patrimoniale. E' quindi necessaria anche in questo caso un'**analisi puntuale caso per caso** insieme alle Regioni e ai Comuni, i quali sono in prima battuta i destinatari naturali degli eventuali trasferimenti, giacché i singoli istituti sono primariamente strumenti per realizzare la tutela attiva e la valorizzazione del patrimonio locale. In questo ambito l'interlocuzione dovrà essere estesa anche al MiBACT e ai suoi organi periferici, giacché in diversi casi, soprattutto nel Mezzogiorno, le Soprintendenze concorrono in modo fattivo all'attività delle strutture.

7. Le Province e gli archivi: quadro conoscitivo

E' doveroso fare un cenno anche ai sistemi archivistici provinciali per dar conto compiutamente dell'azione delle Province nel settore delle infrastrutture per la cultura.

Il numero delle Province coinvolte in questi servizi è molto minore rispetto alle reti bibliotecarie o ai sistemi museali. Ciò verosimilmente per tre ragioni. Anzitutto perché la competenza nel settore archivistico è in capo allo Stato con intersezioni, per certi aspetti non definite e a volte dialettiche, con le politiche regionali. Secondariamente perché non molte Regioni hanno promosso specifiche

politiche di settore supportate da adeguato impegno e risorse. Infine perché spesso nell'organizzazione provinciale l'archivio è collocato nel comparto amministrativo (tipicamente Segreteria o Affari generali), ossia in un punto dell'organizzazione che poco si presta allo sviluppo di politiche di sistema sul territorio o di coordinamento territoriale. In ogni caso di seguito sono elencate le Province delle Regioni a statuto ordinario che sostengono reti archivistiche o che hanno dato vita a progetti significativi nel settore degli archivi storici degli enti locali o del territorio.

Provincia	Rete/Sistema/Progetto	Note
Biella	Centro Rete biellese Archivi del tessile e della moda	Progetto di respiro nazionale
Sondrio	Progetto archivi storici della provincia di Sondrio	Censimento e inventariazione
Bologna	Sistema archivistico provinciale	
Modena	Progetto Archivi modenesi del '900	
Arezzo	Rete archivistica provinciale	
Lucca	Rete archivistica provinciale	
Massa Carrara	Archweb: Rete degli archivi storici della Rete provinciale bibliotecaria	Denominazione: Rete museale Terre dei Malaspina e delle Statue Stele
Pisa	Rete archivistica provinciale	
Pistoia	Rete documentaria della Provincia di Pistoia: Archivi	In questo ambito è stato realizzato anche il progetto Archivi aperti
Siena	Rete documentaria senese: archivi	
Ascoli Piceno	Memorie di carta	Progetto di riordino e inventariazione degli archivi storici di 33 comuni
Fermo	Progetto di Polo archivistico Fermano	In collaborazione col altri soggetti
Taranto	Archivi storici in rete	

Tabella 8 – Sistemi e progetti provinciali riguardanti gli archivi storici

Per gli archivi la situazione è diversa rispetto a biblioteche e musei, perché **ogni ente deve essere necessariamente dotato di un archivio**. Ogni ente, infatti, è produttore di documentazione d'archivio e quindi non esiste il problema di trasferire ad altro ente il complesso dei beni archivistici. Tuttavia il trasferimento di parte delle attuali competenze provinciali ad altri enti porrà il problema dell'**integrità degli archivi provinciali** e su questo aspetto occorrerà vigilare. La questione è stata già sollevata dalle Soprintendenze archivistiche regionali.

Le reti archivistiche, o le esperienze sistemiche nel settore, corrono invece il rischio di non trovare più un pieno supporto nell'ente di area vasta a meno che i Comuni non ne confermino l'esercizio in capo alla Provincia riformata. In linea generale anche in questo caso valgono le considerazioni svolte a proposito delle reti bibliotecarie, con l'avvertenza che le politiche di *spending review* rendono necessario progettare **strutture il più possibile integrate e condivise** fra biblioteche, musei e biblioteche.

8. L'attuazione della Legge Delrio

In attuazione del comma 91 della L. 56/2014 la Conferenza Unificata, nella seduta dell'11 settembre 2014, ha sancito con due mesi di ritardo rispetto alla schedulazione prevista dalla legge l'accordo fra Stato - Regioni sulle modalità di individuazione delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane oggetto di riordino e delle relative competenze⁴⁵. L'Accordo non contiene indicazioni particolarmente innovative, ma per le finalità di questo documento è utile richiamare il punto 7 nel quale Stato e Regioni si impegnano a favorire l'esercizio da parte di Province e Città metropolitane delle funzioni indicate nel comma 88 e delle funzioni di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali di cui al comma 85, lett. d).

Nella stessa data la Conferenza ha espresso parere favorevole sullo schema di DPCM relativo ai criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali. Il decreto è stato emanato il 26 settembre 2014 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 263 del 12 novembre 2014. L'8 ottobre si è insediato l'Osservatorio nazionale previsto dall'Accordo in Conferenza e successivamente sono stati costituiti gli Osservatori Regionali per la ricognizione delle funzioni amministrative oggetto di riordino e la loro riallocazione in capo al livello istituzionale più adeguato. La ricognizione è preceduta da una mappatura, ad opera delle Province, dei beni e delle risorse umane e finanziarie necessarie allo svolgimento di tutte le funzioni che dovrebbe essere svolta in linea logica sulla base delle seguenti aggregazioni:

- a) funzioni ad oggi svolte e riconducibili alle funzioni fondamentali di cui al comma 85;
- b) funzioni di cui al comma 88 (predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive) e in generale la funzione di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni (→ comma 85, lett. d), la quale però, per coerenza con lo spirito della legge, dovrebbe essere analizzata con il metodo sopra illustrato (→ p. 13) e mettendo in conto possibili differenziazioni perché i contenuti della funzione presuppongono le esigenze e la volontà dei Comuni stessi
- c) funzioni amministrative previste dall'allegato dell'Accordo (in pratica lavoro e servizi per l'impiego, polizia) per le quali è stata avviata una riorganizzazione a livello nazionale
- d) funzioni amministrative soggette a riordino, ossia tutte quelle non fondamentali. Il riordino impatterà naturalmente anche sulle risorse umane, finanziarie e strumentali coinvolte. Al termine del processo di riordino, come si è sopra argomentato, alcune di queste funzioni potrebbero essere riattribuite alle Province dalle Regioni o dai Comuni

Questa complessa mappatura, così articolata, dovrà poi essere intersecata con il bilancio e le relative classificazioni (diverse a seconda che gli enti stiano sperimentando la nuova contabilità o abbiano costruito il bilancio in base al DPR 194/1996) per ricavare l'andamento delle entrate e delle spese dell'ultimo triennio, dell'indebitamento e degli effetti delle manovre di contenimento della spesa predisposte dal Governo nel 2014. Inoltre dovranno essere individuati opportuni coefficienti di ripartizione delle spese di personale e delle funzioni strumentali (o di staff) necessari per le funzioni che dovranno essere svolte dalle nuove Province e per le funzioni di supporto e assistenza tecnica e amministrativa ai comuni. Si tratta di attività necessarie per attuare uno dei punti fondamentali del riordino così come concepito dalla legge Delrio: **le funzioni non fondamentali e quelle non riattribuite alle nuove Province sono trasferite ai Comuni o alle Regioni unitamente alle risorse umane e alle risorse finanziarie necessarie al loro esercizio.**

⁴⁵ Il testo dell'Accordo può essere consultato sul sito della Conferenza Unificata all'indirizzo <[http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_044842_REP.106_CU\(P.2%20ODG\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_044842_REP.106_CU(P.2%20ODG).pdf)>.

Al 31 dicembre 2014 - termine fissato dall'art. 10 dell'Accordo Stato-Regioni - solo nove Regioni a statuto ordinario hanno presentato ai rispettivi organi legislativi un disegno di legge per la riallocazione delle funzioni amministrative delle Province e la relativa disciplina, come risulta dalla tabella sottostante.

REGIONE	INVIO MAPPATURA OSSERVATORIO NAZIONALE	APPROVAZIONE IN GIUNTA DEL DDL DI RIORDINO
ABRUZZO	12 dicembre 2014	29 dicembre 2014
BASILICATA	9 dicembre 2014	
CALABRIA		
CAMPANIA	23 dicembre 2014	30 dicembre 2014
EMILIA ROMAGNA	10 dicembre 2014	
LAZIO	12 dicembre 2014	30 dicembre 2014
LIGURIA	19 dicembre 2014	30 dicembre 2014
LOMBARDIA	28 novembre 2014	30 dicembre 2014
MARCHE	18 dicembre 2014	Previsto per gennaio 2015
MOLISE	24 dicembre 2014	31 dicembre 2014
PIEMONTE	22 dicembre 2014	29 dicembre 2014
PUGLIA	18 dicembre 2014	30 dicembre 2014
TOSCANA	19 dicembre 2014	Previsto per gennaio 2015
UMBRIA	5 dicembre 2014	17 novembre 2014
VENETO	31 dicembre 2014	Previsto per gennaio 2015

Tabella 9 – Prospetto degli adempimenti previsti dall'Accordo Stato-Regioni

Analizzandone sommariamente il contenuto, **relativamente ai servizi bibliotecari, museali e archivistici** si può notare che:

- la **Regione Piemonte**⁴⁶ intende in linea di principio riconfermare in capo alle nuove Province e alle Città metropolitana di Torino le funzioni già delegate. Nella relazione è spiegata la *ratio* di questa decisione: «... la Giunta regionale intende riconfermare la scelta di forte decentramento in favore delle province che costituisce la peculiarità dell'esperienza piemontese. Solo in via eccezionale è prevista di funzioni già provinciali al livello comunale, poiché ancora oggi la realtà del fenomeno associativo comunale si connota per eccessiva frammentarietà e disomogeneità, caratteristica che ne impedisce nei fatti la valorizzazione per la gestione di funzioni di area vasta».
- la **Regione Lombardia**⁴⁷ intende riconfermare il ruolo nel settore delle nuove Province, della Provincia interamente montana di Sondrio e della Città metropolitana di Milano anche in considerazione della situazione transitoria delle Province a fronte della riforma del Titolo V.
- la **Regione Liguria**⁴⁸, intende trattenere per sé le funzioni connesse a cultura sport e spettacolo (per le parti che richiedono una gestione unitaria a livello regionale) e conferire ai Comuni i servizi riguardanti la cultura, lo sport e lo spettacolo di interesse locale.

⁴⁶ REGIONE PIEMONTE, CONSIGLIO REGIONALE, *Disegno di legge n. 86 "Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"*, presentato il 30 dicembre 2014.

⁴⁷ REGIONE LOMBARDIA, GIUNTA REGIONALE, *Proposta di progetto di legge "Riforma del sistema delle autonomie della regione in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"* approvata con deliberazione n. 2992 del 30 dicembre 2014.

⁴⁸ REGIONE LIGURIA, GIUNTA REGIONALE, *Disegno di legge n. 167/2014 "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"* approvato nella seduta del 30 dicembre 2014.

- le proposte di legge delle Regioni **Abruzzo**⁴⁹ e **Campania**⁵⁰ ribadiscono i principi per il riordino delle funzioni stabiliti nell'Accordo Stato-Regioni e quindi non consentono di individuare le scelte operate nel settore biblioteche, archivi e musei.
- il disegno di legge della **Regione Molise**⁵¹ conferma alle Province «le funzioni amministrative diverse da quelle fondamentali di cui all'articolo 1, comma 89, della L. 56/2014, già conferite ed esercitate sulla base della legislazione regionale vigente».
- il disegno di legge della **Regione Umbria**⁵² non conferma alle Province le funzioni in tema di valorizzazione dei beni culturali, ma impegna la Regione a favorire e promuovere «l'esercizio da parte delle nuove province delle funzioni di centrale di committenza, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, indicate dall'articolo 1, comma 88 della legge n. 56/2014, nonché di ulteriori funzioni per lo svolgimento delle quali i Comuni intendano avvalersi, mediante intese o convenzioni con le nuove province».
- la proposta della **Regione Puglia**⁵³ prevede la riconferma in capo alle nuove Province delle funzioni già assegnate alle stesse previa intesa in sede di Osservatorio regionale e la promozione delle funzioni di cui al comma 88 e di ulteriori funzioni di cui i Comuni intendano avvalersi mediante convenzioni o accordi con le nuove Province; per le funzioni relative a biblioteche, musei e archivi non è prevista l'attribuzione ai Comuni o la riassegnazione alla Regione.
- la proposta di legge della **Regione Lazio**⁵⁴ è la più dettagliata. Per quanto riguarda i beni, i servizi e le attività culturali vi è un'ampia riserva di funzioni e compiti amministrativi alla Regione e una significativa attribuzione alla Città metropolitana. Per quanto riguarda le nuove Province sono attribuiti funzioni e compiti rientranti nella funzione fondamentale di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni, con una formulazione ampia che sembra includere anche reti e sistemi («*Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 85, lettera d), della legge 56/2014, spettano alle province le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti:*
 - a) *la raccolta e l'elaborazione di dati, su richiesta della Regione o di altri enti locali interessati, in materia di beni, servizi e attività culturali;*
 - b) *l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali presenti nel proprio territorio, su richiesta della Regione o degli stessi enti locali interessati, in materia di beni, servizi e attività culturali.»*)

⁴⁹ REGIONE ABRUZZO, GIUNTA REGIONALE, *Disegno di legge regionale "Disposizioni di principio per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della L. 56/2014*, approvato nella seduta del 29 dicembre 2014 con deliberazione 897/C.

⁵⁰ REGIONE CAMPANIA, GIUNTA REGIONALE, *Disegno di legge n. 769 "Riordino delle funzioni provinciali non fondamentali in attuazione dell'Accordo tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56*, approvato nella seduta del 30 dicembre 2014.

⁵¹ REGIONE MOLISE, GIUNTA REGIONALE, *DDL: Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56*, approvato nella seduta del 31 dicembre 2014 con deliberazione n. 759

⁵² REGIONE UMBRIA, GIUNTA REGIONALE, *Disegno di legge: "Riordino delle Funzioni amministrative regionali, di area vasta, forme associative di comuni e comunali. Modifiche normative".- Preadozione*, approvato nella seduta del 17 novembre 2014.

⁵³ REGIONE PUGLIA, GIUNTA REGIONALE, *Disegno di legge n. 37 "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative regionali nel nuovo sistema delle autonomie locali della Puglia"* approvato nella seduta del 30 dicembre 2014.

⁵⁴ REGIONE LAZIO, GIUNTA REGIONALE, *Proposta di legge regionale concernente "Norme regionali di riallocazione delle funzioni amministrative già esercitate dalle province alla luce della legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modifiche*, approvata nella seduta del 30 dicembre 2014 con deliberazione n. 934.

Vale la pena rimarcare, infine, che alcune proposte di legge fanno riferimento, con varie formulazioni, alle aree vaste, o alla definizione in corso di ambiti ottimali per l'esercizio di talune funzioni, con spunti di un certo interesse e nelle more favoriscono l'esercizio associato di funzioni fra Province anche non confinanti. Il ridisegno dei confini degli enti intermedi è un'altra voce dell'agenda delle riforme istituzionali.

9. L'impatto della legge di stabilità 2015

Da un certo punto di vista si può affermare che la legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) concluda il lungo e controverso iter di razionalizzazione delle Province, avviato nel 2010 con l'approvazione del disegno di legge di riforma degli enti locali ("*Carta delle autonomie locali*") e finalizzato alla progressiva trasformazione dei vecchi enti intermedi in enti di area vasta.

Da un altro punto di vista, come segnalato da ANCI e UPI, la legge di stabilità 2015 rende di difficile, se non impossibile, attuazione la legge Delrio, anzitutto per l'entità delle riduzioni di spesa imposte a Province e Città metropolitane. Infatti l'effetto combinato del Decreto Legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito nella Legge 23 giugno 2014, n. 89, (→ art. 47, comma 2, lett. a: riduzioni di spesa per beni e servizi pari a «a 340 milioni di euro nel 2014 e di 510 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017») e della Legge di stabilità 2015 (→ art. 1, comma 418: «Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017») rende precario l'esercizio stesso delle funzioni fondamentali riconosciute alle Province e Città metropolitane dalla Legge 56/2014 e costituisce con tutta probabilità la premessa per il dissesto finanziario.

L'entità dei 'tagli', o più correttamente della quota di risorse proprie che Province e Città metropolitane devono versare nelle casse dello Stato, è tale che qualcuno vi ha ravvisato anche profili di illegittimità costituzionale⁵⁵. In ogni caso il legislatore statale ha incluso nelle misure di contenimento della spesa anche la riduzione di quella del personale di ruolo nella misura del 50% per le Province e del 30% per le Città metropolitane e per le Province interamente montane e di confine con riferimento allo stato della dotazione organica alla data dell'8 aprile 2014. Tale riduzione non tiene conto

- del numero di dipendenti effettivamente addetti all'esercizio delle funzioni fondamentali
- del diverso assetto delle deleghe tra le diverse Regioni
- della razionalizzazione già realizzata in numerose amministrazioni che con le nuove misure saranno penalizzate
- di una qualche rapporto numero di dipendenti/abitanti o costo dipendenti/abitanti

L'incidenza della riduzione del costo di personale sul totale del contributo al risanamento della finanza pubblica determinato dal comma 418 è di difficile previsione considerate le lunghe e complesse modalità di mobilità del personale soprannumerario e ciò non fa che incrementare la probabilità che le Province non possano assicurare integralmente già nel 2015 le loro funzioni nelle more della completa attuazione della legge Delrio, la quale peraltro impone loro di gestire tutte le funzioni fino al completo passaggio ad altri soggetti (→ comma 89). Anche immaginando rapidissimi passaggi di funzione da un ente all'altro, le misure previste dalla legge di stabilità 2015

⁵⁵ Il riferimento è a Cost., art. 119, comma 4: «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [risorse proprie e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferiti al territorio] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite.»

a carico dei bilanci provinciali, con una incidenza a regime (2017) pari al 31% di riduzione della spesa corrente (già ridotta dalle precedenti manovre), impedirebbero di trasferire agli enti subentranti le funzioni con le connesse risorse. Per il personale, inoltre, occorre attendere le procedure e i criteri richiamati nel comma 422.

La legge di stabilità in contrasto con il quadro normativo previgente e con gli accordi di settembre prevede in buona sostanza:

- che le funzioni trasferite siano a totale (compreso il personale) carico dell'ente subentrante
- che, al termine del processo di riallocazione delle funzioni, eventuali funzioni delegate o affidate su base convenzionale siano a totale carico (compreso il personale) dell'Ente delegante o affidante (→ comma 427)
- che, conseguentemente, i costi delle funzioni trasferite e di quelle in futuro delegate o affidate siano a totale carico di Regioni e Comuni
- che le risorse proprie delle Province siano impiegate di fatto a finanziare in via esclusiva le funzioni fondamentali previste dalla legge Delrio. La funzione fondamentale "assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni", richiedendo una successiva determinazione dei contenuti sulla base delle esigenze e della volontà dei Comuni, nella pratica dovrà essere cofinanziata dai Comuni stessi in misura più o meno significativa a seconda dei contesti
- che il ricorso a mutui è consentito solo per «le funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza» (→ comma 420)

Per le reti bibliotecarie o i sistemi museali provinciali le norme della legge di stabilità 2015 comportano:

- l'impossibilità di utilizzare risorse finanziarie provinciali, anche in conto capitale (il divieto di contrarre mutui al di fuori di quanto previsto dal comma 420, lett. a non vale invece per le Città metropolitane)
- il possibile soprannumero del personale di ruolo (invero esiguo) anche nel caso l'ambito delle reti e dei sistemi venga incluso nella competenza fondamentale di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni. Il taglio del 50%, infatti, in taluni casi rischia di interessare anche il personale impegnato nell'esercizio delle funzioni fondamentali; per Città metropolitane e Province interamente montane il problema è apparentemente più contenuto poiché il taglio è del 30%. Nei casi in cui reti e sistemi siano successivamente conferiti (dalle Regioni o dai Comuni con deleghe di esercizio) alle Province i costi saranno a carico dei deleganti
- la necessità che i Comuni e/o gli istituti aderenti si accollino di gran parte dei costi, incluso il personale impegnato nelle attività di sistema.

Per biblioteche e musei provinciali le conseguenze sono invece le seguenti:

- la mancanza di risorse finanziarie, anche in conto capitale, e quindi lo stato di precarietà dei servizi, che comunque la Provincia è tenuta ad esercitare sino al perfezionamento del trasferimento di competenze
- il soprannumero del personale di ruolo
- la necessità che l'Ente subentrante si accolli di tutti i costi degli istituti

Per le biblioteche dell'Ente Provincia, come sopra sono state definite, lo scenario più probabile è la sospensione degli acquisti e, verosimilmente, del servizio al pubblico.

Questa situazione impone di accompagnare l'innesto delle funzioni svolte dalla Provincia in ambito bibliotecario, archivistico e museale nella nuova trama delle competenze prevista dalla L. 56/2014

con significative misure di razionalizzazione, incluse soluzioni manageriali specifiche. Si richiamano di seguito le misure da adottare in via prioritaria, alcune delle quali già accennate nelle pagine precedenti.

RETI E SISTEMI

Delle soluzioni gestionali per questo ambito si è già accennato (→ pp. 19-20). Di seguito vengono riproposte le principali azioni da sviluppare nei territori:

- **evoluzione delle reti nate come cosiddetti "poli SBN"** verso un vero e proprio sistema di cooperazione. Con uno slogan si potrebbe dire: da polo a sistema, con una significativa estensione dei servizi cooperativi ora sostanzialmente limitati a quelli progettati negli anni Ottanta (il catalogo e la catalogazione)
- **costruzione di un sistema culturale integrato** che consenta a biblioteche, archivi storici e musei di condividere un ambiente cooperativo comune
- **disegno di geometrie territoriali adeguate** per consentire ai sistemi più piccoli di acquisire le dimensioni necessarie per ottenere le necessarie economie di scala contemperando, ad un tempo, i profili di convenienza e le esigenze degli istituti ed evitando che i confini amministrativi diventino orizzonti limitanti le reali dinamiche della cooperazione
- definizione di una **governance di tipo multi-scala**, ossia di un sistema culturale territoriale⁵⁶
- nuovo ambiente cooperativo, supportato da un modello manageriale di tipo multi-scala. L'allocazione dei servizi necessari alla gestione e allo sviluppo di biblioteche, archivi storici e musei deve essere effettuata sulla base dei principi di *convenienza* (dove costa meno gestire i servizi) e di *competenza fondamentale* (dove è più opportuno gestire i servizi sulla base del principio di adeguatezza)
- costruzione di un **piano territoriale di sostenibilità**⁵⁷ di reti e sistemi che definisca le condizioni di sostenibilità economica sulla base dei nuovi livelli di finanziamento pubblico

BIBLIOTECHE E MUSEI PROVINCIALI

Occorre sottolineare la gravissima situazione del nostro centro-sud, dove sono ubicati, quasi esclusivamente, biblioteche e musei provinciali. Tali strutture sono a rischio di chiusura. Nel caso delle biblioteche significherebbe che in diverse città capoluogo verrebbe meno l'unico servizio bibliotecario.

E' necessario pertanto studiare, ferma restando la titolarità comunale in caso di trasferimento di competenze, specifici piani di sostenibilità che contemperino autonomia degli istituti, formule gestionali anche innovative e un ampio coinvolgimento di livelli istituzionali e, ove possibile, di soggetti privati, nel sostegno al Comune capoluogo o al Comune interessato dal processo di riordino.

Garantire i servizi bibliotecari e museali già provinciali è e deve essere una questione nazionale.

⁵⁶ : "E' [...] necessario un modello manageriale di tipo multi-scala, nel quale le diverse attività gestionali si realizzino, a seconda dei casi, a livello micro (singola istituzione) oppure a livello 'meso' (sistema nel suo complesso). E per far questo, però, è necessaria anche [...] una *governance* di tipo multiscala. Ossia un sistema culturale territoriale": FABIO DONATO, *La crisi sprecata: per una riforma dei modelli di governance e di management del patrimonio culturale italiano*, Roma: Aracne, 2013, p. 110.

⁵⁷ Sul concetto di "piano di sostenibilità" si veda FABIO DONATO, *op. cit.*, p. 144.

8. Conclusioni

Le conclusioni di queste note sono di seguito formulate in modo schematico.

OBIETTIVI

spending review per uscire dalla crisi

salvaguardia dei servizi ai cittadini

E' necessario razionalizzare la spesa pubblica individuando livelli di cooperazione adeguati per assicurare la sostenibilità della gestione e dello sviluppo di musei, biblioteche e archivi degli enti locali, che costituiscono la spina dorsale dell'organizzazione nazionale per l'accesso alla conoscenza

STRATEGIE

per contemperare tali esigenze, occorre avviare senza ulteriore ritardo il **processo associativo**:

- i comuni devono conferire le loro funzioni fondamentali alle unioni
- alcune funzioni il cui ambito ottimale è quello coincidente con gli enti di area vasta devono essere conferite o riattribuite alle nuove Province

in particolare, le **nuove Province** possono continuare a sostenere le istituzioni culturali del territorio con appositi **interventi "di sistema"** (di natura gestionale o di semplice coordinamento) **in ambito provinciale o anche inter-provinciale**:

- la **rete bibliotecaria**, che consente ad un numero cospicuo di biblioteche, soprattutto quelle più piccole, di svolgere efficacemente il loro ruolo
- la **rete/sistema museale**, che presenta gli stessi vantaggi e può contribuire ad estendere i livelli di eccellenza e d'innovazione tecnologica a vantaggio degli utenti
- la **rete/polo territoriale archivistico**, che consente agli archivi storici degli enti locali di condividere risorse per avviarne politiche di valorizzazione quanto mai necessarie
- il **sistema culturale integrato**, che aggrega su base cooperativa, archivi, biblioteche e musei

L'azione delle reti provinciali o inter-provinciali **non costituisce un duplicato dell'attività dei Comuni e delle Unioni**, poiché queste ultime sono finalizzate essenzialmente alla gestione delle istituti e pertanto possono trarre notevole giovamento e fruire di notevoli economie di scala dalle azioni di sistema (condivisione di risorse umane, finanziarie e strumentali).

STRUMENTI

- a) la legge Delrio attribuisce alle nuove Province compiti di supporto agli enti locali: in particolare, **le funzioni in tema di reti e sistemi culturali possono essere ricondotte alla funzione fondamentale "assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni"**, che non è una funzione omnibus, ma include segmenti funzionali o servizi che per la dimensione di area vasta e per ragioni di convenienza/adequatezza è più efficace ancorare nella nuova Provincia riformata (→ comma 85, lettera d) e comma 88; cfr gli argomenti sviluppati → nelle pp. 12-13)
- b) **le nuove Province possono stipulare convenzioni ex art. 30 TUEL** o altre forme associative **con i Comuni/Unioni di Comuni**, anche al fine di specificare meglio i contenuti delle predette funzioni di "assistenza tecnico-amministrativa"
- c) **le Regioni** stesse, per realizzare pienamente gli obiettivi della riforma sopra richiamati, **possono delegare alle Province funzioni in tema di valorizzazione delle attività culturali**

riguardanti archivi, biblioteche e musei in conformità ai criteri previsti dall'art. 1, comma 89, della legge 56/2014 (*"individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni"*) **o, in alternativa, possono demandare tale delega agli enti locali, individuando i compiti conferibili e le risorse necessarie.**