

# DISPENSA ORGANIZZATA

## Le Province in Italia e il caso della Provincia di Novara

Rielaborazione didattica in forma discorsiva del testo fornito

### **Argomenti principali**

- Origine storica e trasformazione delle Province italiane.
- Riforma Delrio e passaggio agli enti di secondo livello.
- Organi della Provincia: presidente, consiglio provinciale e assemblea dei sindaci.
- Funzioni fondamentali e funzioni delegate dalla Regione.
- Focus sulla Provincia di Novara: sviluppo, viabilità, scuole, ambiente, turismo e inclusione.

*Fonte: testo fornito dall'utente.*

## Indice

1. Introduzione
2. Il profilo del relatore
3. Breve storia delle Province italiane
4. La Legge Delrio del 2014
5. La Provincia come ente di secondo livello
6. Gli organi della Provincia
7. Le funzioni fondamentali delle Province
8. La viabilità provinciale
9. Le scuole superiori
10. La pianificazione territoriale e urbanistica
11. Ambiente, tutela e prevenzione
12. Pari opportunità e servizi sociali
13. La Provincia di Novara oggi
14. Le funzioni non fondamentali delegate dalla Regione
15. Turismo e marketing territoriale
16. Sport e inclusione
17. Il ruolo dell'UPI e il futuro delle Province
18. La Provincia come risorsa per i territori
19. Schema riassuntivo finale
20. Parole chiave
21. Domande di comprensione

## 1. Introduzione

La lezione ha come tema principale il ruolo delle Province italiane, con particolare attenzione alla Provincia di Novara. Il relatore parte dalla propria esperienza personale e amministrativa per spiegare che cosa sono oggi le Province, quali funzioni svolgono, come sono cambiate nel tempo e perché rappresentano ancora un ente importante per il coordinamento dei territori e per il supporto ai Comuni.

Il punto di partenza è una constatazione molto diffusa: molti cittadini pensano che le Province siano state abolite. In realtà, non è così. Le Province non sono state cancellate, ma sono state profondamente riformate dalla cosiddetta Legge Delrio del 2014, che ne ha modificato struttura, sistema elettorale, organi politici e competenze.

## 2. Il profilo del relatore

Il relatore si presenta come presidente della Provincia di Novara, incarico assunto nel settembre dell'anno precedente rispetto al momento dell'intervento. È anche sindaco del Comune di Ormentino dal 2019 ed è stato rieletto nel 2024 per un secondo mandato.

Di professione è architetto. Ha ereditato e portato avanti lo studio professionale del padre, occupandosi inizialmente soprattutto di urbanistica e di fenomeni socioeconomici legati allo sviluppo dei territori, in particolare quello novarese. Successivamente ha lavorato nell'edilizia industriale e residenziale.

Prima di diventare sindaco, ha maturato esperienza come consigliere comunale e assessore. Nel 2019 ha deciso di mettere le proprie competenze professionali e amministrative al servizio del territorio candidandosi a sindaco. Dopo l'esperienza comunale, è stato individuato come candidato presidente della Provincia dalla coalizione di centrodestra ed è stato eletto con un risultato molto ampio.

Questa esperienza personale è importante perché aiuta a comprendere il ruolo della Provincia dal punto di vista di chi conosce direttamente sia le esigenze dei Comuni sia quelle dell'ente provinciale.

## 3. Breve storia delle Province italiane

Le Province italiane nascono giuridicamente nel 1859, durante il governo sabauda, con la Legge Rattazzi. Il modello seguito era quello francese: si riteneva necessario creare un ente intermedio tra lo Stato e i Comuni, capace di coordinare il territorio e di rendere più efficace l'amministrazione.

In origine le Province furono 17. Tra queste vi era anche la Provincia di Novara, che all'epoca comprendeva un territorio molto più ampio di quello attuale: Novara, Vercelli, Biella e il Verbano-Cusio-Ossola.

Con l'Unità d'Italia del 1861, la scelta di mantenere le Province fu confermata. Esse divennero uno strumento fondamentale per accompagnare lo sviluppo economico e infrastrutturale del Paese. Un esempio citato è la realizzazione del Canale Cavour, iniziata nel 1863, un'opera strategica per il Piemonte e per tutto il Nord Italia. La costruzione di un'opera così complessa richiedeva coordinamento territoriale, gestione di servizi, diritti pubblici e privati: proprio in questo contesto gli enti territoriali dimostrarono la loro utilità.

Durante il periodo monarchico le Province continuarono a esistere, ma nel 1929, durante il regime fascista, vennero sostanzialmente svuotate e sostituite da organismi di nomina governativa, legati ai

prefetti. Il motivo era politico: le Province stavano assumendo autonomia e peso sul territorio, e quindi risultavano difficili da controllare da parte del potere centrale.

Dopo la Seconda guerra mondiale e la nascita della Repubblica, le Province furono recuperate all'interno dell'ordinamento democratico. La Costituzione ne riconobbe l'esistenza e nel 1951, con la legge n. 122, ripartirono i consigli provinciali. Inizialmente il sistema elettorale era misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale.

Nel 1960 il sistema elettorale divenne proporzionale. Un passaggio fondamentale avvenne poi nel 1993, quando fu introdotta l'elezione diretta del presidente della Provincia, analogamente a quanto accadde per i sindaci nei Comuni. Il presidente eletto direttamente aveva un forte potere politico, poteva nominare la giunta e contare su un premio di maggioranza.

## 4. La Legge Delrio del 2014

La svolta più importante nella storia recente delle Province è rappresentata dalla Legge Delrio, approvata nel 2014.

Questa legge nasce in un contesto politico particolare. In quegli anni il Governo Renzi intendeva ridisegnare l'assetto istituzionale dello Stato. Tra le riforme ipotizzate vi erano il superamento del Senato come camera elettiva tradizionale e l'eliminazione delle Province, con il trasferimento delle loro competenze alle Regioni.

Il referendum costituzionale del 2016 bocciò quella riforma, ma la Legge Delrio era già entrata in vigore due anni prima. Di conseguenza, le Province rimasero in vita, ma con una struttura molto diversa rispetto al passato.

La Legge Delrio non ha dunque abolito le Province. Le ha trasformate in enti di secondo livello, cioè enti i cui organi non sono più eletti direttamente dai cittadini, ma dagli amministratori comunali del territorio.

L'obiettivo dichiarato era quello di rendere la Provincia una "casa dei Comuni", cioè un ente di coordinamento, pianificazione e supporto alle amministrazioni comunali.

## 5. La Provincia come ente di secondo livello

Dopo la riforma Delrio, il presidente della Provincia non viene più eletto direttamente dai cittadini. Deve essere un sindaco e viene scelto dagli amministratori comunali del territorio provinciale.

Anche il consiglio provinciale non è eletto dai cittadini, ma dai sindaci e dai consiglieri comunali. Nel caso della Provincia di Novara, votano gli amministratori degli 87 Comuni della provincia.

Il sistema di voto è ponderato: il voto degli amministratori non ha sempre lo stesso peso, ma varia in base alla dimensione demografica del Comune di appartenenza. Questo significa che il voto di un amministratore di un Comune grande pesa di più rispetto a quello di un amministratore di un Comune piccolo.

Una particolarità del sistema è la diversa durata degli organi: il presidente dura in carica quattro anni, mentre il consiglio provinciale viene rinnovato ogni due anni. Questa differenza viene definita dal relatore come una scelta non sempre facilmente comprensibile.

## 6. Gli organi della Provincia

La Provincia riformata dalla Legge Delrio è composta principalmente da tre organi: il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

Il presidente è un sindaco del territorio provinciale. Poiché dopo la riforma non esiste più la giunta provinciale, il presidente esercita anche funzioni che in passato sarebbero state proprie della giunta. Adotta quindi atti chiamati decreti, che possono essere paragonati, per certi aspetti, alle delibere di giunta nei Comuni.

Il consiglio provinciale è composto da sindaci e consiglieri comunali eletti dagli amministratori locali. Il numero dei consiglieri varia in base alla popolazione della Provincia. Nel caso della Provincia di Novara, che conta circa 360.000 abitanti, il consiglio provinciale è composto da 12 consiglieri.

L'assemblea dei sindaci è formata da tutti i sindaci dei Comuni della Provincia. Nel caso di Novara, quindi, comprende gli 87 sindaci del territorio provinciale. L'assemblea può essere convocata dal presidente, oppure in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, per interventi straordinari o su richiesta di almeno un quinto dei sindaci. Questo organo esprime bene l'idea della Provincia come luogo di raccordo tra i Comuni.

## 7. Le funzioni fondamentali delle Province

La Legge Delrio ha individuato alcune funzioni fondamentali delle Province. Nel testo vengono ricordate soprattutto la viabilità, l'edilizia scolastica e le scuole superiori, la pianificazione territoriale e urbanistica, la tutela e il controllo ambientale, le pari opportunità e il coordinamento sociale.

Queste funzioni mostrano la natura della Provincia come ente di area vasta: essa interviene in materie che superano i confini del singolo Comune e che richiedono coordinamento, competenze tecniche e programmazione territoriale.

## 8. La viabilità provinciale

La viabilità è una delle funzioni più visibili e più sentite dai cittadini e dagli amministratori locali. La Provincia di Novara gestisce circa 630 chilometri di strade provinciali.

La manutenzione delle strade comprende diversi interventi: chiusura delle buche, asfaltature, pulizia dei cigli stradali, manutenzione dei ponti, messa in sicurezza degli incroci e realizzazione di rotatorie.

Il relatore sottolinea che la viabilità non consiste soltanto nella manutenzione ordinaria. È anche uno strumento di miglioramento del contesto urbano e territoriale. Una rotonda, ad esempio, può rendere più sicuro un punto pericoloso e ridurre il rischio di incidenti.

Un altro aspetto importante è il rapporto con la rete ANAS. Le strade non sono sistemi isolati: la rete provinciale, quella statale e quella comunale si intrecciano. Per questo è necessario un lavoro continuo di coordinamento tecnico ed economico.

## 9. Le scuole superiori

La seconda grande funzione fondamentale riguarda le scuole superiori. La Provincia è responsabile degli edifici scolastici degli istituti superiori.

Nel territorio novarese ci sono circa 36 istituti scolastici superiori, ospitati in diversi edifici. Negli ultimi anni la Provincia ha realizzato importanti interventi di riqualificazione, risanamento e innovazione.

Un esempio significativo citato nel testo è il Liceo Classico e Linguistico Carlo Alberto, oggetto di un intervento da circa 10 milioni di euro. La scuola è stata rinnovata e restituita alla città e al territorio come edificio moderno e innovativo.

La manutenzione e riqualificazione delle scuole non ha solo un valore edilizio, ma anche sociale. Investire negli edifici scolastici significa garantire agli studenti ambienti sicuri, moderni e adeguati alla formazione.

Accanto agli interventi sugli edifici, la Provincia svolge anche attività di sostegno all'inclusione scolastica. Nel testo si parla di circa 400 ragazzi seguiti e di migliaia di ore di assistenza scolastica garantite. Sono previsti anche servizi di trasporto, percorsi di formazione e iniziative contro l'abbandono scolastico. Tra i temi affrontati rientrano anche l'intelligenza artificiale, il bullismo e l'inclusione degli studenti con disabilità o difficoltà.

## **10. La pianificazione territoriale e urbanistica**

La pianificazione territoriale è una funzione molto importante, anche se meno visibile ai cittadini rispetto alla viabilità o alle scuole.

Essa riguarda il governo dello sviluppo del territorio, le varianti urbanistiche, i piani regolatori e la compatibilità degli interventi con la pianificazione provinciale e regionale.

Le grandi varianti e i piani regolatori generali sono gestiti prevalentemente dalla Regione, ma la Provincia esprime pareri di compatibilità con il piano territoriale. Inoltre, per molte varianti di minore impatto o per piani esecutivi importanti, la Provincia ha un ruolo diretto.

Il relatore sottolinea che la Provincia non sostituisce le scelte politiche dei Comuni. Le decisioni politiche restano in capo alle amministrazioni comunali. Tuttavia, la Provincia orienta, accompagna e supporta i Comuni, aiutandoli a capire se una variante è possibile, se deve essere modificata o se presenta criticità.

Questo ruolo è particolarmente importante per i piccoli Comuni. Nella Provincia di Novara, escluso il capoluogo, molti Comuni hanno meno di 5.000 abitanti. Spesso dispongono di uffici tecnici ridotti, con personale che deve occuparsi contemporaneamente di edilizia, lavori pubblici, ambiente e urbanistica. In un contesto normativo sempre più complesso, il supporto provinciale diventa quindi essenziale.

## **11. Ambiente, tutela e prevenzione**

L'ambiente è un settore nel quale il ruolo della Provincia è particolarmente coerente con la natura di ente di area vasta. I problemi ambientali, infatti, non si fermano ai confini comunali.

La Provincia interviene in attività di controllo, tutela e prevenzione. Tra gli ambiti ricordati ci sono la gestione delle attività estrattive e il recupero dei siti contaminati.

Prima della riforma, alcuni aspetti erano gestiti direttamente dai Comuni. Tuttavia, non sempre i piccoli Comuni avevano competenze tecniche sufficientemente specializzate. La gestione provinciale,

secondo il relatore, ha migliorato la qualità dell'azione amministrativa perché ha consentito di concentrare le competenze in uffici più specializzati.

In questo settore, come nella pianificazione urbanistica, la Legge Delrio avrebbe quindi rafforzato il ruolo della Provincia come supporto tecnico e amministrativo ai Comuni.

## **12. Pari opportunità e servizi sociali**

Un'altra funzione importante riguarda le pari opportunità e il coordinamento in ambito sociale.

Il tema delle pari opportunità comprende il contrasto alle discriminazioni e la promozione della parità di genere. La Provincia svolge attività di sensibilizzazione e coordinamento, anche attraverso organismi dedicati.

Particolare attenzione viene dedicata al contrasto alla violenza contro le donne. Nel territorio sono attivi il centro antiviolenza e la commissione pari opportunità. Il relatore evidenzia che la violenza non è solo fisica, ma può essere anche verbale, psicologica ed economica.

Un elemento innovativo citato è il riconoscimento della Provincia di Novara come centro CUAV, cioè centro rivolto agli uomini autori di violenza. L'obiettivo non è solo assistere le vittime, ma anche intervenire sui comportamenti degli autori di violenza, per ridurre il rischio che tali condotte si ripetano.

Sul piano dei servizi sociali, la competenza diretta è generalmente dei Comuni, spesso organizzati in consorzi. La Provincia svolge però un ruolo di coordinamento, in particolare a favore delle persone con disabilità o in condizioni di difficoltà.

Il relatore collega questo tema alla crescita economica del territorio: quando una provincia cresce dal punto di vista produttivo, possono aumentare anche i bisogni sociali. Per questo è necessario rafforzare il coordinamento tra enti.

## **13. La Provincia di Novara oggi**

Il testo dedica una parte importante alla descrizione della Provincia di Novara.

Secondo il relatore, Novara è una provincia in crescita, nonostante una congiuntura economica nazionale e internazionale non semplice. Viene descritta come un territorio dinamico, capace di produrre ricchezza e di reinvestirla.

La posizione geografica è uno dei punti di forza principali. Novara si trova all'incrocio di due direttrici strategiche: la direttrice ovest-est, tra la penisola iberica e i Paesi dell'Est Europa, e la direttrice sud-nord, dal Mediterraneo e dal porto di Genova verso il Nord Europa.

Questa posizione rende Novara un territorio attrattivo per imprese, logistica e investimenti tecnologici. Il relatore paragona il ruolo attuale di Novara a quello che Verona ebbe negli anni Ottanta e Novanta come nodo logistico e produttivo. Tra gli investimenti citati vi è l'arrivo di importanti realtà tecnologiche, con effetti potenzialmente significativi sull'economia locale.

## **14. Le funzioni non fondamentali delegate dalla Regione**

Oltre alle funzioni fondamentali stabilite dalla legge nazionale, le Regioni possono attribuire alle Province ulteriori competenze.

Nel caso del Piemonte, il riferimento citato è la legge regionale n. 23 del 2015, che ha preso atto delle funzioni fondamentali e ha attribuito ulteriori funzioni alle Province.

Tra queste funzioni rientrano turismo, sport, marketing territoriale, promozione del territorio, gestione di elenchi e autorizzazioni legate alle strutture e alle agenzie turistiche.

## **15. Turismo e marketing territoriale**

Il turismo è una funzione formalmente in capo alla Regione, ma la Provincia svolge compiti importanti di promozione e marketing territoriale.

Il relatore evidenzia che il turismo nella Provincia di Novara è in crescita. La Provincia sostiene eventi e iniziative locali anche attraverso numerosi patrocinii.

Un elemento rilevante è la costituzione del Distretto del Cibo, che coinvolge tutti i Comuni della provincia. Si tratta di uno strumento pensato per valorizzare non solo i prodotti enogastronomici, ma anche il territorio nel suo complesso.

Ogni Comune è stato invitato a indicare il proprio paniere di prodotti tipici e di elementi identitari da valorizzare. L'obiettivo è costruire progetti territoriali capaci di attrarre finanziamenti regionali e promuovere l'immagine complessiva della provincia.

## **16. Sport e inclusione**

Lo sport viene presentato come strumento di inclusione sociale. La Provincia sostiene iniziative rivolte soprattutto ai giovani e alle persone con disabilità.

L'idea centrale è quella dello sport per tutti: non soltanto attività agonistica, ma occasione di partecipazione, benessere, integrazione e miglioramento della qualità della vita.

Attraverso la collaborazione con associazioni sportive del territorio, la Provincia promuove progetti che permettono anche ai ragazzi con difficoltà di partecipare alla vita sportiva e sociale.

## **17. Il ruolo dell'UPI e il futuro delle Province**

Nella parte finale del testo viene ricordato il ruolo dell'UPI, l'Unione delle Province Italiane. Il relatore racconta di aver partecipato ad assemblee nazionali dell'UPI, nelle quali è emersa con forza la richiesta di rafforzare nuovamente le Province.

Secondo questa visione, le Province dovrebbero recuperare competenze, risorse e personale, perché rappresentano l'ente più vicino ai Comuni dopo il livello comunale stesso. Per un Comune, soprattutto se piccolo, è spesso più semplice rivolgersi alla Provincia che alla Regione.

Il rafforzamento delle Province potrebbe avvenire in più fasi. Una prima fase potrebbe essere affidata alle Regioni, che potrebbero restituire alcune deleghe alle Province insieme a parte del personale necessario. Una seconda fase dovrebbe invece coinvolgere lo Stato, con lo stanziamento di risorse economiche adeguate.

Il relatore sottolinea però che il tema delle risorse resta centrale: senza fondi e personale, è difficile ampliare realmente le competenze provinciali.

## 18. La Provincia come risorsa per i territori

La conclusione della lezione insiste su un concetto fondamentale: la Provincia può essere una vera risorsa per i territori.

Essa non deve essere vista come un ente inutile o superato, ma come un livello amministrativo intermedio capace di aiutare i Comuni, coordinare politiche sovracomunali, gestire funzioni tecniche complesse e valorizzare il territorio.

Questo vale in particolare per le Province composte da molti piccoli Comuni, dove le amministrazioni locali spesso non hanno personale o competenze sufficienti per affrontare da sole materie complesse come urbanistica, ambiente, progettazione, scuole, viabilità e servizi sociali.

La Provincia, quindi, può svolgere un ruolo di equilibrio tra vicinanza al territorio e capacità tecnica.

## 19. Schema riassuntivo finale

| Tema                   | Contenuto principale   |
|------------------------|--|
| Origine delle Province | Nascono nel 1859 con la Legge Rattazzi, sul modello francese.          |
| Funzione storica       | Coordinare il territorio tra Stato e Comuni.                           |
| Riforma principale     | Legge Delrio del 2014.   |
| Effetto della Delrio   | Le Province non vengono abolite, ma diventano enti di secondo livello. |
| Presidente             | È un sindaco eletto dagli amministratori locali.                       |
| Consiglio provinciale  | È composto da sindaci e consiglieri comunali.                          |
| Assemblea dei sindaci  | Riunisce tutti i sindaci della Provincia.                              |
| Funzioni fondamentali  | Viabilità, scuole superiori, urbanistica, ambiente, pari opportunità.  |
| Funzioni delegate      | Turismo, sport, marketing territoriale.                                |
| Caso Novara            | Provincia dinamica, in crescita, posta su direttrici strategiche.      |
| Prospettiva futura     | Rafforzare le Province con più competenze, fondi e personale.          |

## 20. Parole chiave

**Provincia:** ente territoriale intermedio tra Comune e Regione.

**Legge Delrio:** legge del 2014 che ha riformato le Province, trasformandole in enti di secondo livello.

**Ente di secondo livello:** ente i cui organi non sono eletti direttamente dai cittadini, ma da altri amministratori eletti.

**Casa dei Comuni:** espressione che indica la Provincia come ente di supporto e coordinamento delle amministrazioni comunali.

**Voto ponderato:** sistema in cui il peso del voto varia in base alla popolazione del Comune rappresentato.

**Funzioni fondamentali:** competenze principali attribuite dalla legge nazionale alle Province.

**Funzioni delegate:** competenze attribuite alle Province dalle Regioni.

**Area vasta:** territorio più ampio del singolo Comune, che richiede coordinamento sovracomunale.

## 21. Domande di comprensione

1. Perché molti cittadini pensano erroneamente che le Province siano state abolite?
2. Quale fu l'obiettivo della Legge Delrio del 2014?
3. Che cosa significa dire che la Provincia è un ente di secondo livello?
4. Quali sono gli organi principali della Provincia dopo la riforma Delrio?
5. Perché la viabilità è una funzione particolarmente importante per la Provincia?
6. Qual è il ruolo della Provincia nella gestione delle scuole superiori?
7. Perché la pianificazione urbanistica è importante soprattutto per i piccoli Comuni?
8. In che modo la Provincia interviene in materia ambientale?
9. Quali attività svolge la Provincia nel campo delle pari opportunità?
10. Perché il relatore considera la Provincia una risorsa per il territorio?

## Conclusione

La lezione mostra che le Province non sono enti aboliti o inutili, ma istituzioni profondamente trasformate. La Legge Delrio ne ha ridotto la visibilità politica, eliminando l'elezione diretta da parte dei cittadini, ma ha rafforzato l'idea della Provincia come ente di servizio ai Comuni.

Nel caso della Provincia di Novara, questo ruolo emerge chiaramente in molti settori: manutenzione delle strade, riqualificazione delle scuole superiori, supporto urbanistico ai Comuni, tutela ambientale, politiche sociali, turismo, sport e valorizzazione del territorio.

La Provincia viene quindi presentata come un ente necessario, soprattutto in territori composti da molti piccoli Comuni. Il suo valore sta nella capacità di coordinare, sostenere e rappresentare le esigenze del territorio in una dimensione più ampia rispetto a quella comunale.