

## Il nodo delle province\*

Roberto Bin

(23 gennaio 2013)

### *Premessa*

Scrivere oggi un Rapporto sulle province appare un compito inutile, più ancora che difficile. Le turbolente misure legislative che sono state emanate negli ultimi anni hanno infatti messo in crisi l'assetto tradizionale delle province in Italia, con il velleitario intento di trasformarlo nel profondo. Le vicende sono note e sono state segnate da tre decreti-legge: il d.l. 201/2011 (c.d. "salva Italia"), convertito in legge 214/2011; il d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012; il d.l. 188/2012, decaduto.

Il primo incide sugli organi della provincia: scompare la Giunta provinciale, mentre il Presidente e il Consiglio cessano di essere organi eletti direttamente dal corpo elettorale, perché saranno espressione dei comuni ricadenti nel territorio provinciale (manca però ancora la disciplina per la loro elezione); inoltre vengono conseguentemente ridotte le competenze delle province, che dovranno essere limitate alle funzioni di indirizzo e coordinamento (ma mancano gli atti conseguenti, molti dei quali devono essere emanati dallo Stato, visto che le province svolgono un considerevole novero di funzioni ad esse conferite dalle leggi statali: la legge 228/2012, art. 1.115 ne ha sospeso l'applicazione sino alla fine del 2013).

Il d.l. 95/2012 avvia invece il "riordino" territoriale delle province (che era stato già annunciato, per altro, dall'art. 15 del decreto-legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, ma con criteri e procedure diversi), che deve procedere secondo i criteri fissati dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, che indicano requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale (non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati) e alla popolazione residente (non inferiore a trecentocinquantamila abitanti). Le procedure di riordino, che coinvolgevano i comuni e le regioni, dovevano poi culminare con un atto legislativo di iniziativa legislativa.

Questo "atto legislativo" è il d.l. 188/2012, che perciò avrebbe dovuto concludere l'intero procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali, tracciandone la nuova mappa territoriale (rinviando però la riorganizzazione degli uffici periferici delle amministrazioni statali): ma il decreto legge non è stato convertito ed è di conseguenza decaduto.

Insomma, il programma di ristrutturazione dell'amministrazione provinciale, dettato da un'inspiegabile urgenza e affrontato con lo strumento meno idoneo, il decreto-legge, è tuttora sospeso e appare perlopiù fallito. Dovrà essere ripreso nella prossima legislatura, e perciò forse merita sottrarsi all'"urgenza del provvedere", che ormai non c'è più, e dedicare al tema qualche riflessione più sistematica. Sperando che alla riforma dell'amministrazione locale si proceda in futuro con procedure legislative più adeguate e con migliori strumenti di tecnica legislativa, che sinora sono apparsi sorprendentemente inadeguati.

### 1. *Genesi e sviluppo di una ambiguità*

La provincia, in quanto forma di organizzazione territoriale, è sempre stata un problema: lo era già nei tempi più remoti della storia amministrativa italiana. È stata introdotta dalla

---

\* Questo scritto è destinato ad un *Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella Regione Marche*, coordinato dal prof. Giovanni Di Cosimo.

legislazione sabauda come livello decentrato dell'amministrazione centrale dello Stato (il modello napoleonico, per intenderci), eppure anche allora era vista - per usare le parole di Rattazzi - "essenzialmente come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro"<sup>1</sup>. L'ambivalenza era già presente e si rifletteva anche sulla figura degli organi preposti al suo governo, i quali "si affacciano simultaneamente come organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come organi di queste rispetto al Governo"<sup>2</sup>.

L'originaria ambivalenza originaria della provincia è rimasta tale sino ad oggi, con oscillazioni periodiche tra un versante e l'altro. La Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 faceva del prefetto l'organo di vertice della provincia (che tuttavia nel 1889 acquisiva un presidente eletto dal consiglio provinciale). Il suo ruolo si rafforzava con il fascismo e si consolidava nel TUEL del 1934 (mentre il presidente della provincia diveniva "preside" di nomina governativa). Come è noto, il TUEL è rimasto in vigore sino alla riforma introdotta dalla legge 142 del 1990, salvo l'innesto - ma appena nel 1951 - della figura del Presidente della Provincia, eletto democraticamente. Per tutto il periodo transitorio e durante i lavori dell'Assemblea costituente, le sorti delle province sono rimaste sospese tra i due modelli: da un lato l'idea che la provincia debba cessare di essere "un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio tra comuni che lo compongono"<sup>3</sup>, dall'altro il tradizionale modello di ente pubblico "di area vasta", in cui si articola territorialmente l'amministrazione dello Stato e si organizza il controllo governativo sulle amministrazioni comunali. È noto che anche nei lavori dell'Assemblea costituente questi modelli si sono fronteggiati: nella varie fasi di elaborazione della Carta le sorti delle province sono mutate da un iniziale orientamento favorevole a sopprimerle o a mantenerle come semplici circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione regionale, al risultato finale che ha visto invece prevalere il mantenimento dell'ente autonomo, secondo il modello tradizionale<sup>4</sup>.

L'istituzione delle regioni ordinarie nel 1970 ha però rilanciato il tema della soppressione delle province. In questa direzione sembrava muovere con decisione la legislazione regionale, che già nella prima legislatura aveva prodotto - anche sull'esempio di sperimentazioni già avviate nelle regioni speciali<sup>5</sup> - numerosi leggi di riordino dell'amministrazione di area vasta, che introducevano i comprensori come soggetti di natura associativa destinati costituire l'ente intermedio tra comuni e regione, concepito come strumento sia di collaborazione intercomunale che di partecipazione dei comuni alla programmazione economica e territoriale della regione<sup>6</sup>. Ai comprensori si aggiungevano (e talvolta si sostituivano) le comunità montane, istituite dalla legge 1102/1971.

Ma i tentativi delle regioni<sup>7</sup> incontravano un limite invalicabile, la mancanza della competenza legislativa necessaria per riformare i poteri degli enti locali e istituire enti nuovi con personalità giuridica<sup>8</sup>. Benché gli Statuti regionali appena varati contenessero vari riferimenti ai

---

<sup>1</sup> Così la Relazione del Ministro Rattazzi al Nuovo ordinamento comunale e provinciale, presentata il 23 ottobre 1859, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, II, 153.

<sup>2</sup> *Idem*, 154.

<sup>3</sup> Così la deputazione provinciale di Firenze, citata da F. Bonini, *Le Province della Repubblica*, in *Le autonomie Locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Roma 2010, 103.

<sup>4</sup> Per una sintesi, cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente più discusso*, Napoli 2012, 51 ss.

<sup>5</sup> Cfr. U. Pototschnig, *Due esperienze di avanguardia in tema di comprensori*, in questa *Rivista*, 1973, 330 ss.

<sup>6</sup> *Idem*, 330.

<sup>7</sup> Cfr. in particolare, a commento della legge emanata dall'Emilia-Romagna, C. Lorenzetti e F. Roversi Monaco, *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in questa *Rivista* 1974, 756 ss.

<sup>8</sup> Cfr. L. Paladin, *Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori*, in *Foro amm.* 1972, III, 275 ss.

comprensori e ai circondari, il limite di competenza fu immediatamente fatto valere, non appena qualche regione cercò di istituire i circondari attribuendo loro funzioni più estese delle “funzioni esclusivamente amministrative” per l’ulteriore decentramento delle funzioni delle province previste dall’art. 129 Cost. (allora vigente)<sup>9</sup>.

L’esperienza dei comprensori non ebbe successo. Quando il ministro Aniasi presentò il *Rapporto sullo stato delle autonomie* (1982), emerse con chiarezza il fallimento delle sperimentazioni regionali: anziché essere soppresse, le province avevano nel frattempo esteso le loro competenze ricevendo nuovi compiti tanto dallo Stato che dalle stesse regioni. E così è stato anche in seguito.

## 2. Province vs Regioni

Le ragioni del fallimento dei comprensori e dell’inatteso successo delle province sono complesse e di ordine diverso. I tentativi delle regioni di rivedere l’organizzazione dei poteri locali avevano fatto emergere in tutta la sua evidenza il fattore che ancor oggi condiziona più pesantemente l’assetto dei poteri locali e ne impedisce uno sviluppo razionale: la separazione – anzi, assai spesso, la contrapposizione – tra regioni e enti locali, rimasti quest’ultimi sino ad oggi soggetti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Questa separazione ha impedito non solo alla regione di modellare l’assetto dei “suoi” enti locali, ma anche agli enti locali di concepire come “propria” la regione. Del resto, chi più difese le province durante i lavori della Costituente, proprio a questo mirava: fare della provincia il baluardo contro l’accentramento regionale, potenziale erede e continuatore dell’accentramento burocratico dello Stato<sup>10</sup>.

Il sistema amministrativo italiano sembra costruito apposta per impedire qualsiasi razionalizzazione delle sue articolazioni territoriali. Il suo impianto tradizionale, ispirato al centralismo napoleonico, reso feroce dal ventennio fascista, aveva costruito una struttura monoblocco dell’amministrazione pubblica, avente il Governo al suo vertice, i comuni alla sua base. Così come il vertice governativo comunica con il sistema della rappresentanza democratica attraverso il legame fiduciario con il parlamento e la soggezione alla legge, i capillari territoriali comunicano attraverso la doppia natura del sindaco e dell’amministrazione comunale, quella rappresentata dall’“ufficiale del Governo” e dal Segretario comunale da un lato, e quella derivante dall’investitura elettorale degli organi politici del comune, dall’altro. Il ruolo delle province in questa piramide gerarchica è a sua volta evidente: sono anzitutto ripartizioni dell’amministrazione dello Stato, proprio dei rami storicamente connessi alle funzioni più tipiche dell’esecutivo: l’ordine pubblico (questure, comandi provinciali dei carabinieri, strutture di protezione civile) e il fisco (intendenze di finanza). Siccome i comuni sono un capillare con cui il sistema burocratico comunica con il sistema democratico, e quindi può essere un luogo critico per l’assetto dei pubblici poteri e per la tutela della legalità, a livello di provincia si era organizzato anche l’apparato di controllo (anche politico, in passato) sulle attività dei comuni (le Giunte provinciali amministrative). Tutto ruota attorno al prefetto, che del Governo è il rappresentante.

Viste dal centro, le province sono essenzialmente un’articolazione dell’amministrazione statale, come prova la riserva di legge statale (rinforzata) per l’istituzione di nuove province o il

---

<sup>9</sup> Cfr. U. Pototschnig, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in questa Rivista 1974, 129 ss.

<sup>10</sup> Cfr. ad es. gli interventi di Ferdinando Tragetti (14 novembre 1946 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), Giovanni Uberti (1 febbraio 1947, nella seduta antimeridiana della Commissione per la Costituzione), Bosco Lucarelli nella discussione dell’art. 129 in A. C. (seduta del 30 maggio 1947) e lo stesso Mortati (nella discussione dell’art. 118 nella seduta pomeridiana dell’11 luglio 1947).

mutamento delle loro circoscrizioni (art. 133.1 Cost.). Viste dal centro, le province non possono che essere enti non differenziati né differenziabili, costruiti secondo una mappa che suddivide il territorio in porzioni sufficientemente omogenee da assicurare un esercizio razionale delle funzioni amministrative statali decentrate. Non c'è ragione per cui la mappatura delle province di una regione non sia ispirata agli stessi criteri di quella di un'altra regione. I comuni, la cui dimensione varia così tanto, sono un fattore di casualità e incertezza, visti dal centro: le province, al contrario, un'articolazione sistematica e razionale.

Il decreto-legge 95/2012, che in uno dei suoi 25 articoli introduce la previsione shockante che sia il Governo a deliberare - su proposta dei ministri interessati (interno e pubblica amministrazione), di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze – i criteri del riordino delle province sulla base di requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale e alla grandezza demografica, è figlio di questa visione. Una visione – mi pare utile metterlo in chiaro – che non deriva soltanto da un'ottica tutta centralistica del Governo: essa è stata condivisa dalle stesse associazioni degli enti locali (l'Unione delle province italiane in testa) che in tutti questi anni hanno cercato (e trovato) sotto l'ala del ministero degli interni la protezione dalle "ingerenze" delle regioni. Per mamma chiocchia tutti i pulcini sono eguali.

### 3. L'"area vasta" e la sua entificazione

Ma c'è anche un'altra causa che ha concorso a produrre il successo delle province in passato e, ora, alimenta i propositi di revisione del loro ruolo, del loro assetto di governo, persino della loro dimensione territoriale. Essa sta nell'equivoco della "area vasta".

Anche chi ritenga che le province siano da sopprimere, non nega l'esistenza di funzioni di area vasta che non possono essere proficuamente gestite dai singoli comuni o dalla regione. E non sono poche.

Qui risiede uno dei problemi teorici più difficili. Il termine "area vasta" allude ad una dimensione geografica di gestione di funzioni pubbliche che varia inevitabilmente da settore a settore: lo sviluppo urbanistico di un territorio non disegna aree che coincidono necessariamente con quelle in cui si snoda la rete della mobilità; la dimensione di un distretto scolastico non si sovrappone necessariamente all'area di utenza di un ospedale, né questa ad un bacino idrologico o a quella di una razionale gestione della raccolta dei rifiuti. L'"ambito ottimale" per l'esercizio di ognuna di queste funzioni pubbliche rischia di essere diverso. Il fallimento dell'esperienza dei comprensori regionali è stata causata anche da questa constatazione. Di fronte alle difficoltà di progettare nuovi ambiti ottimali che avrebbero dovuto sostituirsi alle circoscrizioni provinciali, la provincia è risorta quasi per risulta, come ente intermedio già esistente la cui perimetrazione non era più illogica di un'altra, data la varietà di dimensioni ottimali richieste dalle diverse funzioni. Allo stesso tempo, però, non si è cessato di cercare, settore per settore, moduli organizzativi di specifiche funzioni di "area vasta", come gli storici consorzi di bonifica, i bacini idrografici (legge 183/1989), gli ambiti territoriali ottimali per i servizi idrici (istituiti dalla legge 36/1994, ma poi destinati a varie modifiche)<sup>11</sup> nonché, ultimi nati, i bacini territoriali ottimali e omogenei per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica<sup>12</sup> e i bacini ottimali per i servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 220 ss.

<sup>12</sup> Art. 3 *bis* del decreto legge 138/2011, come convertito dalla legge 148/2011.

<sup>13</sup> Art. 34 *octies* del decreto legge 179/2012, come convertito dalla legge 221/2012.

Emerge però anche un altro equivoco: non è affatto detto che, se esiste effettivamente un complesso di funzioni amministrative idealmente esercitabili in una determinata area, sia perciò necessario istituire un *ente* a cui attribuire la responsabilità politica dell'esercizio di tali funzioni – un ente territoriale *necessario, a base rappresentativa*. Non mancano esperienze contrarie: le città metropolitane – che però ancora non esistono – non sono enti necessari (solo poche città ne verrebbero interessate), così come non lo sono le associazioni e le unioni di comuni o le ATO: non sono neppure enti organizzati secondo i principi della rappresentanza diretta delle popolazioni amministrative<sup>14</sup>. Il fatto è che non basta individuare l'ambito ottimale per l'esercizio di una determinata funzione amministrativa, perché bisogna valutare anche un altro profilo, se l'esercizio di quella funzione richiede o meno una *legittimazione democratica*.

Il problema è stato posto drammaticamente – e con la ormai consueta sventatezza – dal decreto-legge 201/2011 che, in alcuni commi (dal 14 al 20) di un suo articolo (l'art. 23) compie una svolta storica, abbandonando il modello tradizionale di ente provinciale “politico” per abbracciare il modello di ente di secondo livello, che esercita sole funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, dai quali dipende la formazione degli organi. Ovviamente il decreto-legge definisce solo i tratti generali della “nuova provincia”, lasciando del tutto irrisolte le questioni centrali. Forse inverte anche l'ordine logico delle questioni: si decide prima che cosa sia l'ente, qual è la sua astratta forma organizzativa, rinviando l'individuazione delle sue funzioni ad un secondo tempo. Tuttavia tra forma organizzativa e funzioni assegnate vi sono relazioni da cui non si può prescindere.

Dire che alle province spettano “esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento” delle attività dei comuni infatti non basta, perché c'è modo e modo di concepire l'indirizzo e il coordinamento: può trattarsi di un'attività *politica* che si sovrappone a quella degli enti coordinati, oppure può essere semplicemente un'attività di *coordinamento* paritario, da cui l'indirizzo emerge come conseguenza dell'accordo comune. In linea di principio, scegliendo il modello di ente non direttamente investito dalla legittimazione elettorale, la provincia si trova a svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l'autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all'indirizzo concordato dai comuni rappresentati. Infatti, se la provincia è costruita come un ente privo di rappresentatività, cioè di organi direttamente eletti dai cittadini e responsabili nei loro confronti, appare impossibile conferire ad essa funzioni di amministrazione che congiungano discrezionalità e imperatività. Lo stesso apparato amministrativo deve essere collegato ad un responsabile politico, e questo non può stare che o in capo ai comuni o in capo alla regione, cioè agli unici enti politici residui. Per configurare l'estensione e la natura dei poteri conferibili alle province è necessario che la legislazione ne chiarisca il quadro istituzionale, indicando dove si collochi la responsabilità politica per l'esercizio delle funzioni affidate all'ente intermedio.

Decisivo sarà il modo in cui gli organi provinciali vengono eletti. La norma statale sembra prefigurare un'amministrazione provinciale quale proiezione consortile delle amministrazioni comunali: questo tratto risulta tanto più forte quanto più intensa sarà la corrispondenza delle cariche (per es., disponendo che il presidente della provincia e i membri del consiglio devono ricoprire analoghe cariche nei comuni in essa compresi e non restano in carica se decadono dal

---

<sup>14</sup> Delle città metropolitane ancora poco si può dire, data l'instabilità del quadro normativo. L'art. 18 del decreto-legge 95/2012 (la cui applicazione è però sospesa dall'art. 1, comma 115, della legge 228/2012) prevede che le 10 città metropolitane previste subentrino alle rispettive province e che sia il rispettivo Statuto a prevedere le modalità di elezione del sindaco, mentre i membri del consiglio dovrebbero essere eletti tra i sindaci e i consiglieri dei comuni compresi.

loro ufficio nel comune). Così si abbatterebbe la dualità e la concorrenza/conflittualità tra comuni e provincia, raggiungendo un risultato senz'altro positivo.

Per altro verso, né la legge statale né quella regionale dovrebbero conferire alla provincia funzioni amministrative "autonome", ossia da gestire in rapporto di dualità con i Comuni (per es. funzioni di vigilanza sulle attività dei Comuni); queste funzioni andrebbero trattenute dalla regione (o ad autorità statali decentrate), e affidate semmai ad agenzie territoriali della regione stessa, che rispondono cioè agli organi politici regionali. Al contrario, funzioni di supporto tecnico ai comuni potrebbero ben essere mantenute in capo alla provincia (in alternativa, al fine di mantenere snello l'organico provinciale, potrebbero essere affidate all'amministrazione del comune capoluogo oppure ad agenzie regionali d'ambito).

#### *4. Servono le province? Questione di punti di vista*

Si tratta – com'è evidente – di meri esercizi teorici, resi possibili da una legislazione caotica e priva di strategie chiare, che non siano quelle di una (supposta) riduzione della spesa pubblica - obiettivo rispetto al quale per altro gli strumenti predisposti non appaiono affatto congrui<sup>15</sup>. Che si pensi di mettere mano a una trasformazione radicale e permanente dell'amministrazione locale – così vasta da lambire lo stesso quadro costituzionale - attraverso qualche frase sparsa in alcuni decreti-legge è un'assurdità evidente, il cui insuccesso è facilmente prognosticabile. Però non si può negare che il problema ci sia e sia urgente.

Un quesito s'impone: l'abolizione delle province o una loro radicale trasformazione è necessaria? Ma la risposta non può ridursi ad un semplice sì o no, perché le situazioni sono molto diverse. Solo se si guarda al problema nella prospettiva dell'autorità statale che organizza la propria articolazione periferica, le profonde diversità che corrono tra regione e regione possono apparire irrilevanti; esse però sono insuperabili se invece si assume la prospettiva della singola regione che ricerca l'organizzazione ottimale delle funzioni di area vasta. Il che significa che le due prospettive vanno separate, sino al punto di immaginare che la "provincia" come articolazione dell'amministrazione statale debba essere un "ente" diverso dalla "provincia" come articolazione dell'amministrazione regionale e locale. Mentre la "provincia-stato" può mantenere una mappatura decisa dal centro, la "provincia-regione" deve essere modellata secondo le esigenze specifiche dei singoli territori; la prima può forse basarsi su una formula matematica che combina parametri geografici e dimensioni demografiche, la seconda no di certo: come si fa ad applicare lo stesso schema di amministrazione locale a realtà tanto diverse quanto lo sono le regioni italiane? È possibile che l'armoniosa suddivisione in province delle Marche, che rispecchia perfettamente l'equilibrata ripartizione idrogeologica e sociale del territorio, sia riorganizzabile con la stessa formula matematica che si applica a una regione come la Lombardia, che ruota tutta attorno ad un unico polo metropolitano? Le diversità di mappatura demografica, territoriale, altimetrica, produttiva, sociale e di tradizione amministrativa tra le regioni italiane comportano che un'opera seria di riordino non possa essere utilmente condotta se non all'interno delle singole regioni, con soluzioni probabilmente molto differenti. Anche a questo problema va applicato dunque il principio costituzionale di sussidiarietà.

Ora, è del tutto evidente che lo svolgimento delle funzioni assegnabili alla "provincia-stato" non hanno bisogno di un ente politico che ne controlli l'esercizio: si tratta di semplici circoscrizioni

---

<sup>15</sup> Rinvio a *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in questa *Rivista* 2012, 447 ss.

entro cui si svolgono le attribuzioni degli uffici istituiti dallo Stato in periferia<sup>16</sup>. E per le “province-regione”?

La permanenza di un ente politico-rappresentativo intermedio tra regione e comune va valutata sotto un duplice profilo. Innanzitutto bisogna considerare se le funzioni di area vasta affidate all'ente intermedio abbiano un tasso di politicità tale da imporre che il loro esercizio sia da imputare ad un organo rappresentativo che ne assuma la responsabilità, secondo i principi costituzionali; in secondo luogo bisogna valutare se sia *opportuno* mantenere in vita un ente intermedio che svolga funzioni di tale portata politica. In altre parole, la legge (statale o regionale che sia<sup>17</sup>) che modella le funzioni e gli organi delle province deve essere sottoposta ad un duplice test che verifichi l'*opportunità* e la *coerenza interna* della soluzione prescelta.

Sotto entrambi i profili a me sembra che la soluzione preferibile sia, salva prova contraria, avversa all'ipotesi di un ente intermedio politico-rappresentativo. In linea di massima, infatti, le funzioni affidate alle province sono riassumibili nella nozione di coordinamento (urbanistico, dei trasporti ecc.) o consistono nella gestione di alcuni servizi (rifiuti, strade, edilizia scolastica ecc.). Ragionando in concreto, l'esercizio di nessuna di queste funzioni richiede un livello politico a cui far risalire la responsabilità decisionale: *rebus sic stantibus*, perché nulla impedirebbe - in astratto - ad una regione di collocare ad un livello decisionale sovracomunale funzioni politicamente rilevanti (per es. di pianificazione urbanistica), ovviamente sottraendole ai comuni o alla regione stessa. Quello che sarebbe da evitare - e qui ragiono nella prospettiva dell'opportunità - è di mantenere tre livelli di rappresentanza politica sul territorio regionale senza nettamente differenziare le attribuzioni, evitando la loro sovrapposizione.

L'esperienza maturata sinora dimostra infatti che molto spesso la provincia concorre con i comuni nel determinare le scelte politiche, creando zone di competizione che si riflettono nella eccessiva complessità delle procedure amministrative. La stessa logica del sistema politico facilita la diversità di “colore politico” tra il governo provinciale e quello del comune capoluogo - talvolta per la diversità di appartenenza partitica dei rispettivi *leader* nell'ambito della stessa coalizione. Se alla sovrapposizione di competenze amministrative si somma la competizione politica tra i soggetti che ne sono investiti, l'inefficienza è il risultato assicurato.

##### 5. *Vincoli costituzionali? Una lettura minoritaria*

Ho tralasciato sin qui il problema di quale sia la fonte competente a introdurre le modifiche nell'ordinamento delle province, di cui pure ho discusso, se debba essere la legge ordinaria dello Stato o una legge costituzionale (di ciò si dovrà occupare a breve la Corte costituzionale), e se vi siano margini per un intervento della legge regionale dato l'attuale assetto costituzionale delle competenze. Qualche considerazione finale questi problemi però la meritano e, in attesa delle decisioni della Corte costituzionale, esse non possono che rispecchiare le opinioni personali di chi scrive.

---

<sup>16</sup> La *circoscrizione provinciale*, ma non l'*ente* corrispondente, sono il perno dei diversi sistemi elettorali per le Camere e per la Regione, e ad essi fanno tradizionalmente riferimento sia l'organizzazione dei partiti che delle altre organizzazioni d'interesse: da questo fattore è fatta però spesso dipendere la particolare forza politica della provincia in quanto ente (cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 103 ss.).

<sup>17</sup> V. poi § 5.

A me sembra poco persuasiva la tesi prevalente, che tende a “costituzionalizzare” sia la mappatura delle province, sia le loro attribuzioni, sia infine il carattere politico-rappresentativo dei loro organi.

Il “rafforzamento” della legge statale che modifica le circoscrizioni provinciali, previsto dall’art. 133.1 Cost. (legge dello Stato, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione) credo vada letto in senso restrittivo. La norma è diretta a proteggere la “identità” della singola comunità locale contro decisioni unilaterali della maggioranza parlamentare, ma non a impedire che il legislatore proceda in via *generale* (senza riferimento ad una specifica comunità locale) a modificare la mappa delle province; questo irrigidimento della mappatura attuale (e in larga parte tralazia) delle province mi sembra poco ragionevole e del tutto sproporzionato rispetto alla stessa origine “governativa” (e non comunitaria) dell’ente-provincia. Comunque si tratta di un aggravio procedurale minimo e suscettibile di discipline alquanto diverse, alle quale evidentemente spetta alla legge statale di dare forma.

Il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali – soppresso dal fascismo - non era presente ai costituenti del 1947, dato che solo con la legge 122/1951 a capo della provincia il prefetto fu sostituito da un presidente elettivo. Questo carattere comunque non sembra fissato indelebilmente dalla Costituzione: delle province la Carta si occupa sempre affiancandole alle città metropolitane, che non mi pare siano ritenute necessariamente governate da organi direttamente rappresentativi della collettività. Si aggiunga che le città metropolitane non sono attualmente costituite né devono essere costituite necessariamente. Le città metropolitane, al contrario dei comuni e delle (attuali) province, non sono enti “necessari” (nel senso che ogni punto del territorio nazionale deve ricadere all’interno di un ente di quella determinata categoria)<sup>18</sup>. Insomma, non mi sembra che la previsione costituzionale delle province costituisca un sicuro baluardo posto a garanzia della loro natura di enti politici, rappresentativi e necessari. Tanto è vero che il progetto (a mio avviso profondamente sbagliato nel merito) di sostituire le province con le città metropolitane, laddove istituite, mostra tutta la fragilità dell’equazione provincia – ente necessario – non unilateralmente modificabile dalla legge ordinaria – necessariamente rappresentativo.

Quanto alle funzioni fondamentali, la loro definizione è demandata alla legge dello Stato, come dispone l’art. 117.2, lett. p (che affida alla legge ordinaria anche l’individuazione degli “organi di governo”, a riprova di quanto detto poco sopra). Sta dunque al legislatore statale valutare quali competenze mantenere in capo alla provincia, ben potendo far coincidere le “funzioni fondamentali” con quelle funzioni *statali* eventualmente demandate agli organi locali<sup>19</sup>, lasciando che le altre funzioni siano liberamente conferite dalla legge ordinaria, anche regionale.

Il legislatore statale potrebbe perciò arrivare a riconoscere un ruolo centrale alle regioni nel disegnare la mappa delle circoscrizioni provinciali, la tipologia delle funzioni attribuite a questi enti ed anche le modalità di investitura dei loro organi. Le tre prospettive vanno infatti affrontate in modo unitario, come ho cercato di sostenere in queste pagine: poiché solo certe funzioni sono adatte a una determinata dimensione territoriale, solo alcune possono essere affidate a organi politicamente non rappresentativi e non direttamente responsabili nei confronti dei cittadini, solo un ente di secondo livello, non direttamente legittimato dal voto popolare ma strettamente

---

<sup>18</sup> Si potrebbe persino osservare che neppure le province sono enti “necessari”, dato che in certe porzioni di territorio (la Valle d’Aosta) esse non esistono.

<sup>19</sup> Per questa lettura – anch’essa minoritaria – della disposizione costituzionale, rinvio a *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, 365 ss.

collegato ai comuni, può impedire sovrapposizioni di competenze e conflitti politici. La recente, caotica legislazione statale ha aperto alcune porte, per esempio riconoscendo un (sia pure confuso) ruolo delle regioni nel rimodellare la mappatura delle province. Penso che questa strada potrebbe essere proseguita, ma con maggior coerenza e più netta apertura alle competenze delle regioni. Lasciando che siano finalmente le regioni a modellare le province secondo le specifiche caratteristiche del loro territorio rispettivo, per le ovvie ragioni che si riassumono nel principio costituzionale di sussidiarietà, resterà poi allo Stato valutare come riorganizzare sul territorio le proprie attuali funzioni amministrative decentrate<sup>20</sup>. E spetterà alla legge dello Stato porre anche tutti i presidi necessari a impedire che le regioni si lascino tentare da vocazione centralistiche: sia attraverso garanzie di coinvolgimento “forte” degli enti locali nel procedimento decisionale della regione, sia attraverso la previsione di meccanismi di controllo sostitutivo da attivare in caso di inerzia della regione o di cattivo uso del suo potere normativo.

Non serve dunque una revisione del Titolo V della Costituzione per incidere così profondamente nell’assetto delle province? Forse sì, ma non sarebbe male che la riforma costituzionale operasse “a consuntivo”, dopo che fosse stata sperimentata una revisione in via legislativa – e soprattutto sulla base di leggi regionali – dell’attuale disciplina dell’ente intermedio. La riforma costituzionale del 2001 dovrebbe aver insegnato a tutti quanto sia sbagliato pensare di rivoluzionare un assetto costituzionale così complesso come l’assetto delle autonomie scrivendo qualche frase in Costituzione. Meglio provare prima strade più semplici e soprattutto prassi virtuose.

---

<sup>20</sup> L’art. 10 del d.l. 95/2012 prevede che si proceda con regolamento a ridisciplinare i compiti delle prefetture e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, con l’attribuzione delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell’amministrazione dello Stato ad un unico ufficio, che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva.