

L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi

(Gaetano Palombelli)

Premessa

L'approfondimento che è oggetto di questo capitolo prende spunto dalla pubblicazione su *“Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia”*¹, scaturita dal progetto finalizzato sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione che il Consiglio Nazionale delle Ricerche ha avviato nel 1985.

Le riflessioni sulla “geografia amministrativa” delle amministrazioni italiane sono state inserite in un'ampia attività di ricerca interdisciplinare sui rapporti tra la pubblica amministrazione e il territorio in tutta l'Europa, che ha coinvolto storici, geografi e giuristi, dal quale è emerso che in tutti i principali paesi europei l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni si articola su quattro livelli territoriali (comunale, provinciale, regionale e statale)².

Lo studio condotto sulla delimitazione territoriale delle amministrazioni pubbliche in Italia ha evidenziato il rapporto tra l'evoluzione molto lenta della mappa amministrativa di base, costituita da Comuni, Province e Regioni, quali enti territoriali a competenza generale, e la configurazione nel territorio degli uffici periferici delle amministrazioni centrali e degli enti funzionali, offrendo dati e spunti per un'azione di riorganizzazione territoriale del sistema amministrativo italiano³.

A 15 anni di distanza, gran parte delle problematiche relative alla delimitazione delle circoscrizioni amministrative sono rimaste le stesse, nonostante diversi interventi di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali di natura ordinaria e di natura costituzionale, che in ogni caso non ha modificato minimamente le modalità di modifica delle circoscrizioni territoriali previste dalla Costituzione della Repubblica italiana del 1948.

Ma questa è una costante in tutta la storia italiana. Infatti, nonostante le modifiche intervenute nel tessuto territoriale, le circoscrizioni delle istituzioni territoriali sono caratterizzate da una “irrazionale” continuità, con una pressoché assoluta staticità per quanto riguarda i comuni e le regioni e una certa flessibilità per quanto riguarda le province⁴.

Nei 150 anni di storia unitaria, infatti, ci sono state profonde mutazioni del tessuto geografico che sono derivate dalla redistribuzione della popolazione dalle aree montane alle pianure e ai litorali, dallo spostamento dell'economia dal mondo agricolo e pastorale all'industria e al terziario, da una dilatazione delle aree urbane che in pianura hanno formato

¹ Lucio Gambi - Francesco Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna 1995.

² Francesco Merloni - Adriaan Bours (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994. Più recentemente, Stelio Mangiameli (a cura di), *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, Dossier prodotto in occasione dell'Assemblea Generale delle Province d'Italia Torino, 13-15 ottobre 2008.

³ Francesco Merloni, “*Risultati delle indagini e prospettive di studio*”, in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., pag. 451.

⁴ Le carte inserite in questo saggio sono state elaborate da Francesca Crafa sulla base dei dati del “*Sistema informativo storico delle amministrazioni territoriali*” dell'Istat.

spesso conurbazioni che seguono la localizzazione delle aree produttive e delle vie di comunicazione.

La mappa delle circoscrizioni territoriali delle amministrazioni pubbliche italiane non ha tenuto conto, se non in minima parte, di queste profonde mutazioni e ha seguito, nella sua evoluzione, delle costanti che piuttosto fanno riferimento al groviglio delle circoscrizioni derivante dalla complessa vicenda dell'unificazione politica e amministrativa del Paese e alla presenza di "comunità radicate" che vivono nelle province e che comunque si riconoscono anche nell'identità dei territori⁵.

Le Province come pilastro territoriale dello Stato unitario

L'Italia, dopo il crollo dell'impero romano e fino alla metà del 1800, non è stata mai unita dal punto di vista politico.

In epoca romana, le province erano territori conquistati ("pro – victae") amministrati da un magistrato (propretore, proconsole) inviato da Roma: avevano pertanto la natura giuridica di ripartizioni del territorio dell'Impero nelle quali gli abitanti non godevano degli stessi diritti di chi aveva la cittadinanza romana.

Con la fine dell'Impero romano l'ordinamento territoriale provinciale si modifica notevolmente. Le invasioni barbariche portano alla nascita di nuove divisioni territoriali (ducati, contee, marchesati) che caratterizzeranno l'epoca feudale. In tale contesto i singoli feudi non sono sottoposti ad una diretta autorità statale, ma si propongono essi stessi come signorie con una forte autonomia rispetto al potere di livello superiore (Impero o Chiesa)⁶.

La forte autonomia permane anche nel periodo comunale in cui sono le "città" che attraggono nella loro sfera di influenza politica ed economica il territorio circostante. Questo stretto rapporto tra la città e il contado rappresenta uno dei tratti peculiari dell'attuale articolazione territoriale delle province italiane che, generalmente, si organizzano intorno ad una città capoluogo, in quanto questa costituisce il punto di riferimento degli interessi che gravitano nel territorio provinciale.

Con la lenta ricomparsa dell'autorità statale (intorno alle signorie e ai principati) le province si ripropongono come divisioni amministrative territoriali. Tale tendenza si consolida con la nascita dei moderni stati nazionali.

È evidente che, ai fini della ricostruzione storica che ci interessa, il passaggio determinante dal quale prendere le mosse è quello dell'unificazione dell'Italia, quando il nuovo Regno unitario ha dato un nuovo assetto all'organizzazione amministrativa del territorio⁷.

Nel processo di unificazione si sono confrontate visioni diverse dell'ordinamento territoriale. Da una parte vi erano i "neoguelfi" (Gioberti) che difendevano le autonomie per evitare la prevalenza dello Stato sulla Chiesa. Dall'altra c'erano i federalisti (Cattaneo) in cui l'esigenza di unificare il Paese si incrociava con una forte volontà di evitare le derive verso lo stato assoluto: il federalismo era strettamente legato ad un'idea di libertà degli individui e delle comunità territoriali storicamente esistenti. Infine, c'erano i sostenitori

⁵ Lucio Gambi, "L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico amministrative", in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., pag. 23.

⁶ Cfr. voce "Provincia", *Enciclopedia Treccani on line*, <http://www.treccani.it/enciclopedia/provincia/>.

⁷ Piero Antonelli – Gaetano Palombelli, "Le Province: la storia, il territorio", in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., pag. 69.

dello Stato unitario (monarchici o repubblicani come Cavour, Farini, Minghetti, Rattazzi, Mazzini, Garibaldi) che non volevano il federalismo ma solo il decentramento⁸.

Come sappiamo la storia ha decretato il prevalere della visione dello "Stato unitario". Questo ha facilitato la scelta dell'ordinamento territoriale provinciale, come quello che consentiva meglio di omologare le suddivisioni territoriali precedenti al modello di Stato di origine francese ereditato dalla monarchia sabauda.

L'unificazione amministrativa del Paese tra il 1851 e il 1870 è avvenuta attraverso il decentramento nella provincia dell'assetto dei poteri pubblici dello Stato (prefetti, intendenti, province, camere di commercio, opere pie) ereditando le suddivisioni territoriali in gran parte esistenti negli Stati preunitari, grazie allo studio compiuto da illustri studiosi di geografia⁹ e statistica¹⁰ che hanno contribuito a dare una lettura unitaria all'ordinamento territoriale della penisola.

Se si guardano le suddivisioni amministrative degli stati preunitari si può pertanto ricostruire la trama geografica delle circoscrizioni provinciali su cui sarà costruito l'ordinamento territoriale del Regno d'Italia¹¹.

La monarchia sabauda cerca di ricostruire circoscrizioni omogenee a livello provinciale che tengano conto in gran parte delle mappe che storicamente nei diversi stati si erano costruite nel tempo, come era stato fatto per il Regno sabauda che nel 1836 aveva riorganizzato le oltre 40 province in 6 nuove divisioni che diverranno le province sabaude del nuovo Stato unitario¹².

Tra il 1859 (seconda guerra di indipendenza) e il 1861 l'Italia raggiunse l'unità sotto le insegne del regno sabauda.

Dopo l'armistizio di Villafranca, con la pace di Zurigo, gli Asburgo cedono la Lombardia alla Francia, che l'avrebbe assegnata ai Savoia¹³. Nei mesi successivi il Piemonte annette anche i ducati di Parma e Modena, la Toscana¹⁴ e parte dei territori dello Stato pontificio

⁸ Corrado Malandrino – Stefano Quirico (a cura di), *Garibaldi, Rattazzi e l'Unità d'Italia*, Claudiana, Torino, 2011

⁹ Claudio Cerreti, "La rappresentazione del territorio", in *L'unificazione italiana*, Treccani, 2011.

¹⁰ Dora Marucco, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1996.

¹¹ Il 3 maggio 1859, viene istituita presso il Ministero degli esteri di Torino, ma senza essere resa pubblica per evitare proteste e complicazioni internazionali, la *Direzione generale delle province italiane*, diretta dal Minghetti (che era segretario generale agli esteri) e divisa a sua volta in due uffici: uno per "le province unite ai regi stati", affidato ad Antonio Allievi, al quale partecipò inizialmente anche il Farini, e uno per "le province poste sotto la protezione di S.M.", diretto da Costantino Nigra. La Direzione, che venne poi istituita formalmente e resa nota con il decreto 11 giugno 1859, fu dunque lo strumento di coordinamento tra il centro decisionale piemontese e i centri di amministrazione delle province annesse (Lombardia e ducati, in base alla validità del voto di fusione del 1848) e delle province poste sotto la tutela della monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II (Emilia e Toscana).

¹² Nel 1838 i domini sabaudi venivano ripartiti in divisioni, ognuna delle quali divisa in province, a loro volta divise in intendenze: Divisione di Torino, che comprendeva le province di Torino, Biella, Ivrea, Pinerolo e Susa; Divisione di Cuneo, che comprendeva le province di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo; Divisione di Alessandria, che comprendeva le province di Alessandria, Acqui, Asti, Casale, Tortona e Voghera; Divisione di Novara, che comprendeva le province di Novara, Lomellina, Pallanza e Vercelli; Divisione di Aosta, che comprendeva la sola provincia di Aosta; Divisione di Genova che comprendeva le province di Genova, Albenga, Bobbio, Chiavari, Di Levante, Novi e Savona.

¹³ Vengono così annesse al Regno sabauda le Province di Milano, Como, Cremona, Lodi e Crema, Pavia, Sondrio del regno Lombardo-Veneto, mentre l'Austria conservava il Veneto, le fortezze di Mantova e Peschiera.

¹⁴ Per la Toscana viene ereditata la suddivisione in tre province (fiorentina - con il porto di Livorno - pisana e senese) del Granducato.

(l'Emilia e la Romagna). Per l'annessione dei territori delle Marche e dell'Umbria bisognerà attendere invece la spedizione dei Mille¹⁵.

A seguito della spedizione garibaldina dei Mille nel 1860 si ha l'annessione del Regno delle due Sicilie alla monarchia sabauda ed, anche in questo caso, nella ripartizione territoriale, si tiene conto in gran parte della mappa delle circoscrizioni provinciali esistente¹⁶.



¹⁵ Anche in questo caso si tiene conto della suddivisione territoriale dello Stato pontificio decisa da Pio VII nel 1816, che prevedeva l'istituzione delle seguenti province (tra parentesi il capoluogo), distinte in legazioni e delegazioni: Comarca di Roma (Roma); Legazione di Bologna (Bologna); Legazione di Ravenna (Ravenna); Legazione di Ferrara (Ferrara); Legazione di Forlì (Forlì); Delegazione di Urbino e Pesaro (Urbino), Delegazione di Ancona (Ancona); Delegazione di Macerata (Macerata); Delegazione di Fermo (Fermo); Delegazione di Camerino (Camerino); Delegazione di Ascoli (Ascoli); Delegazione di Perugia (Perugia); Delegazione di Spoleto (Spoleto); Delegazione di Viterbo (Viterbo); Delegazione di Civitavecchia (Civitavecchia); Delegazione di Rieti (Rieti); Delegazione di Frosinone (Frosinone); Legazione di Velletri (Velletri) (istituita nel 1832).

¹⁶ Come è noto prima del 1860 Il Regno delle Due Sicilie era suddiviso in 22 province, a loro volta suddivise in distretti. Nella Sicilia citeriore (ex Regno di Napoli) c'erano 15 province (tra parentesi il capoluogo): Provincia di Napoli, Terra di Lavoro (Caserta, fino al 1818 Capua), Principato Citra (Salerno), Principato Ultra (Avellino), Basilicata (Potenza), Capitanata (Foggia), Terra di Bari (Bari), Terra d'Otranto (Lecce), Calabria Citeriore (Cosenza), Calabria Ulteriore Prima (Reggio), Calabria Ulteriore Seconda (Catanzaro), Contado di Molise (Campobasso), Abruzzo Citeriore (Chieti), Abruzzo Ulteriore Primo (Teramo), Abruzzo Ulteriore Secondo (Aquila). Nella Sicilia ulteriore (ex Regno di Sicilia) c'erano 7 province: Provincia di Palermo; Provincia di Messina, Provincia di Catania, Provincia di Girgenti, Provincia di Noto (Noto, fino al 1837 Siracusa), Provincia di Trapani, Provincia di Caltanissetta.

Il 17 marzo 1861 il XXIV° re di Sardegna, Vittorio Emanuele II, proclama la nascita del Regno d'Italia. Il territorio del Regno è suddiviso in 58 amministrazioni provinciali (*figura precedente*)¹⁷.

Nel contesto del primo stato unitario italiano, la Provincia si caratterizza come ente intermedio tra il Comune e lo Stato, ma soprattutto come sede di decentramento dell'amministrazione centrale, dove la figura del Prefetto, rappresentante del Governo in sede locale, controlla la molteplicità delle istituzioni ereditate dagli stati preunitari¹⁸.

La Provincia è pertanto una creazione del legislatore statale, per configurare un anello intermedio tra il Comune e lo Stato, che riunisce un insieme di comuni minori intorno alla città più importante (il capoluogo) in modo che dalla periferia della circoscrizione si possa comunque arrivare nel capoluogo e ritornare a casa in una giornata (a cavallo) per sbrigare le faccende che presuppongono il necessario intervento dell'autorità statale.

Dalla legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859 n. 3702, confluita nella legge 1865 n. 2248, emerge chiaramente che quello provinciale risulta di gran lunga il livello territoriale preferito dal potere politico centrale, in quanto più omogeneo dal punto di vista del territorio e degli interessi che ad esso fanno capo.

In base allo Statuto albertino "*le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge*". Nella scelta del legislatore del tempo, la deputazione provinciale è presieduta dal Prefetto ed ha forti poteri di controllo sugli enti ed i livelli amministrativi inferiori (comuni, mandamenti, circondari).

Nel Regno di Sardegna, in origine, la Provincia non esisteva come corpo morale, era solo una ripartizione territoriale del potere statale. Intorno al 1840 nasce la Provincia come ente autonomo, perché vi è l'esigenza di organi composti da notabili locali che possano contemperare la forza delle autorità statali nel territorio per controllare meglio l'autonomia dei municipi. Nel disegno di Cavour si cerca pertanto un compromesso tra il modello statale accentrato di origine francese e il modello autonomista di origine asburgica, attraverso un decentramento del potere statale in cui l'autonomia locale e l'autonomia funzionale (camere di commercio, opere pie) sono un aspetto della libertà di azione degli individui sul modello inglese¹⁹.

L'obiettivo vero è la legittimazione dell'ordinamento sabauda per fornire una struttura amministrativa uniforme a tutto il Paese. La Provincia diviene pertanto "*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 tra loro*"²⁰.

La maglia delle Province italiane del primo stato unitario obbedisce al "cube principle" ovvero "*il principio della necessaria ricomprensione dell'intero territorio di un ente di*

¹⁷ Per l'evoluzione delle Province italiane e della mappa amministrativa provinciale cfr. il *Sistema informativo storico delle amministrazioni pubbliche* al sito <http://sistat.istat.it/sistat/>.

¹⁸ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996.

¹⁹ Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano : storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana, 1770-1861*, Neri Pozza Editore, Venezia, 1962.

²⁰ Cfr. la *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale fatta a S.M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859*. Nella Relazione Rattazzi aggiunge: "le provincie... sono ora costituite sopra basi abbastanza larghe, racchiudono popolazioni ed interessi omogenei, ed i loro poteri emergono da fonti troppo legittime e sincere, per non temperare e ponderare efficacemente nell'ordine amministrativo la ingerenza degli uffici centrali di cui giustamente si oppugna in ogni Stato la tendenza invaditrice."

livello inferiore in quello dell'ente superiore”²¹ per cui le circoscrizioni provinciali comprendono un insieme di comuni.

Nel 1866, a seguito della terza guerra di indipendenza, vengono inglobate 8 province asburgiche (Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza, Udine). Nel 1868 si aggiunge la provincia di Mantova e nel 1870 quella di Roma, portando a 68 il numero complessivo di province del Regno d'Italia.

La mappa delle province italiane del 1870 mostra una coerenza con le ripartizioni territoriali degli stati precedenti e resta l'ossatura sulla quale vengono decentrati i poteri dello Stato nel territorio (*figura successiva*).



La storica ambivalenza del termine “provincia” come *circoscrizione amministrativa dello Stato* (sede dei più importanti organi periferici: prefetti, intendenti di finanza, ecc.) e come *ente pubblico territoriale* (che ha il compito di curare gli interessi di un territorio che comprende più comuni) è all'origine della tensione tra il “potere locale” e il “potere centrale” ed è la fonte delle tante spinte che porteranno in futuro sia le diverse comunità locali, sia lo Stato, a richiedere o a decidere l'istituzione di nuove Province.

²¹ Francesco Merloni, cit., pag. 14.

Le Province dopo l'unificazione

E' evidente che le Province del primo Regno d'Italia non sono le "province naturali" degli stati precedenti, ma rispondono piuttosto all'esigenza di accentramento e di uniformità nell'amministrazione che la monarchia sabauda eredita dal modello francese, dando centralità ai Prefetti nel rapporto fra potere centrale e potere locale.

Con il passare del tempo, la Province si consolidano come il livello territoriale intorno al quale si articola l'organizzazione sociale, politica, economica del paese e nasce l'esigenza di valorizzarle come corpi morali autonomi e non soltanto come sedi di decentramento del potere statale²².

Il governo provinciale diviene allora il luogo di snodo tra il potere locale e il potere statale anche dal punto di vista rappresentativo. Circa un terzo dei parlamentari è consigliere provinciale e la Provincia ha un sistema di rinnovo parziale che garantisce la continuità politico amministrativa tra il potere locale e il potere centrale.

Non a caso, i partiti politici, le associazioni sindacali e imprenditoriali, le diocesi, i vari gruppi di interesse, si danno una struttura organizzativa territoriale quasi sempre a livello provinciale. Più in generale, sulle provincia si costruisce l'identità profonda del Paese: la cultura, la letteratura, il cinema, l'arte attingono spesso ad essa per raccontare le diversità che insieme fanno la ricchezza dell'Italia.

I tre Testi unici delle leggi comunali e provinciali del 10 febbraio 1889, n. 5981, del 21 maggio 1908 n. 269, del 4 febbraio 1915, n. 148²³, delineano un'evoluzione delle Province come enti dotati di una limitata autonomia: si espande lentamente l'autonomia locale e si rompe lo stretto collegamento tra la Provincia ed il Prefetto, poiché questo perde la presidenza della Deputazione provinciale, che diviene carica elettiva.

Permane uno stretto legame tra i Comuni e le Province disciplinati da un ordinamento comune, evidente anche nella legge di municipalizzazione dei pubblici servizi del 1903, nella quale è previsto che i servizi municipalizzati possano essere gestiti anche dalle Province.

Questi cambiamenti non hanno un impatto diretto sulle circoscrizioni territoriali provinciali e la geografia amministrativa delle Province resta pertanto quella del 1870. Il governo Crispi, nel 1891, propone una revisione delle circoscrizioni provinciali che avrebbe comportato la soppressione di 25 prefetture, ma questo progetto fallisce per l'opposizione dei Comuni.

Un altro tentativo di razionalizzazione della mappa provinciale avviene subito dopo, nel 1894, in base ai pieni poteri richiesti da Crispi, con la proposta di Bodio e Saredo di istituire

²² Massimo Severo Giannini, "Il riassetto dei poteri locali", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 454-455: "Non vi è un solo caso i cui la creazione di una Provincia sia stata collegata al fatto che vi si ravvisava l'esistenza di un gruppo unitario locale... Tuttavia, per una di quelle ultronee vicende della storia, è pur vero che le Province, create per interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali e sociali".

²³ Giuseppe Saredo, *Commento alla nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, UTET, Torino, 1889. Antonio Amorth, *Le province: Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Venezia, 1968.

12-13 regioni e di razionalizzare in questo nuovo contesto le circoscrizioni comunali e provinciali²⁴.

L'idea di regione che è alla base di questo progetto non è quella dello Stato federale di origine tedesca che aveva ispirato Cattaneo, ma piuttosto quella ipotizzata da Minghetti, in un progetto alternativo alla legge Rattazzi, che si inseriva sempre nella direzione del decentramento statale e non del federalismo, in cui le Regioni sono associazioni di province e rappresentano un punto di equilibrio superiore nel rapporto tra lo Stato e il territorio²⁵.

Le modificazioni delle circoscrizioni provinciali in epoca fascista

Un primo superamento della maglia provinciale del 1870 avviene a seguito della prima guerra mondiale conclusasi con l'annessione allo Stato italiano della Venezia Tridentina (fino al Brennero) e della Venezia Giulia (da Trieste a Zara esclusa Fiume). Nel 1920 viene istituita la provincia di Trento ma questa modifica risponde all'esigenza di organizzare i territori annessi nell'ambito del modello di ordinamento amministrativo territoriale del Paese.

La vera rottura della maglia provinciale del primo Stato unitario avviene invece in seguito all'avvento del regime fascista.

Già nel 1923 sono istituite le tre province della Spezia, di Trieste e dello Ionio. Nel 1924 vengono istituite le Province di Fiume, di Pola e di Zara, portando il numero delle province a 76, successivamente perse a causa delle note vicende storiche della seconda guerra mondiale.

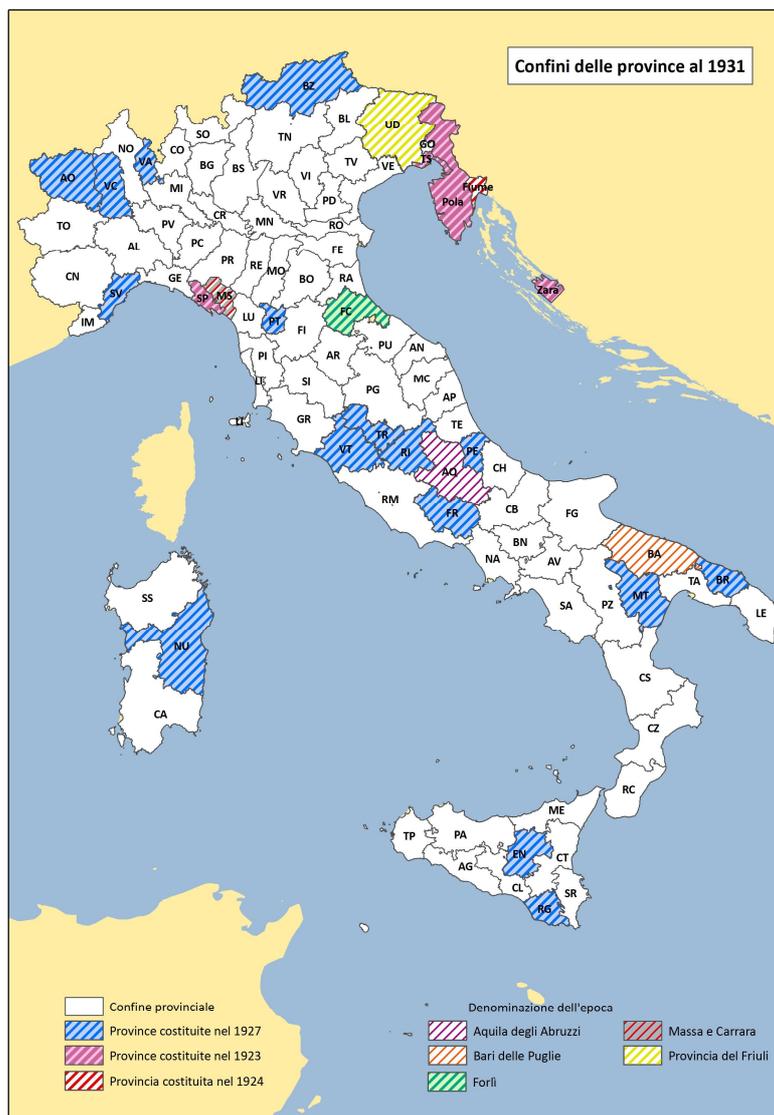
A seguito della scelta del regime fascista di articolare le circoscrizioni territoriali dello Stato su due livelli (quello comunale e quello provinciale) con la soppressione delle circoscrizioni dei mandamenti e dei circondari, nel 1927 si aggiungono altre 17 Province: Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Bolzano, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni, (ora con il nome di Enna), Nuoro, ma viene soppressa provincia di Caserta. Si passa in questo modo dalle 68 province del 1870 alle 92 del 1931 (*figura successiva*).

Mussolini nel famoso discorso dell'Ascensione, tenuto il 26 maggio 1927, traccia con una certa organicità la sua concezione dello Stato e della politica e indica le direttrici per portare a compimento l'unità del Paese, realizzare la nazionalizzazione delle masse e la difesa della razza, attraverso la lotta ai mali del passato regime. In questa strategia si colloca la politica di incremento demografico, base della potenza militare e della vitalità di un popolo, e l'esigenza di "meglio ripartire la popolazione" e di stabilire un più proficuo rapporto tra i "piccoli centri provinciali, abbandonati a sé stessi" e le "grandi città"²⁶.

²⁴ Francesco Bonini, *Francesco Crispi e l'unità: da un progetto di governo un ambiguo mito politico*, Bulzoni, Roma, 1997. Luigi Bodio, professore di statistica e di geografia economica, nel 1872, dopo la morte di Pietro Maestri (il fondatore dell'ufficio reale di statistica italiano e dell'annuario statistico italiano) viene chiamato a dirigere quest'importante ufficio ed è tra i promotori dell'Istituto Internazionale di Statistica, di cui in seguito diverrà il segretario generale e il presidente.

²⁵ Nel 1863 *Pietro Maestri*, assieme a *Cesare Correnti*, divide l'Italia in Compartimenti statistici, secondo uno schema definito da Maestri per il primo censimento del 1861. I compartimenti presero nel 1912 il nome di Regioni.

²⁶ Cfr. Federica Fabrizzi, "Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente", in *Federalismi.it*, n. 13 del 2008. "Nei fatti, quando sempre nel 1927 si procedette al riordino delle circoscrizioni, il numero delle province salì da 76 a 92 e per la prima volta tale aumento non era dovuto all'annessione



di nuovi territori. La motivazione venne chiaramente illustrata in un discorso tenuto da Mussolini alla Camera dei Deputati il 26 maggio, noto come “discorso dell’Ascensione”, che merita di essere riportato ampiamente:

«Perché ho creato 17 nuove province? Per meglio ripartire la popolazione; perché questi centri provinciali, abbandonati a se stessi, producevano un'umanità che finiva per annoiarsi, e correva verso le grandi città, dove ci sono tutte quelle cose piacevoli e stupide che incantano coloro che appaiono nuovi alla vita. Abbiamo trovato, all'epoca della Marcia su Roma, 69 province del Regno. La popolazione era aumentata di 15 milioni, ma nessuno aveva mai osato di toccare questo problema, e di penetrare in questo terreno, perché nel vecchio regime l'idea, l'ipotesi di diminuire od aumentare una provincia, di togliere una frazione ad un comune o, putacaso, l'asilo infantile di una frazione comunale, era tale problema da determinare crisi ministeriali gravissime. Noi siamo più liberi in questa materia, e allora, fin dal nostro avvento, abbiamo modificato quelle che erano le più assurde incongruenze storiche e geografiche dell'assetto amministrativo dello Stato italiano. [...]

Non appena fu pubblicato sui giornali l'elenco delle nuove province, sorsero dei desideri. Alcune città, che si ritenevano degne di questo onore, lo sollecitarono. Ma io risposi con un telegramma ai notabili di Caltagirone, dicendo che fino al 1932 di ciò non si sarebbe parlato. Perché nel 1932? Perché nel 1932 sarà finito il censimento che noi stiamo preparando sin da questo istante. Mancano quattro anni, ma io ho deciso che entro sei mesi si devono conoscere i risultati del censimento del 1931. Ed allora molto probabilmente ci sarà una nuova sistemazione delle province italiane, ci saranno città che diventeranno province, se le popolazioni saranno laboriose, disciplinate, prolifiche.»

Mussolini collegava dunque la creazione delle diciassette nuove province alla necessità di “meglio ripartire la popolazione” e di frenare l'esodo dalle campagne e dai piccoli centri verso le grandi città. L'accorpamento e la dotazione di nuovi strumenti decisionali, connessi alla promozione al rango di provincia, costituivano in primo luogo una gratificazione psicologica per l'abitante del piccolo centro, per il cittadino comune oltre che per i notabili locali, modificandone anzitutto l'auto-percezione. E poi, doveva essere un segno tangibile della presenza dell'autorità statale in provincia.

Successivamente al censimento del 1931, i confini delle Province vengono ancora modificati nel 1934 attraverso la costituzione della Provincia di Littoria (oggi Latina) e, nel 1935, della provincia di Asti.

Nel 1941, a seguito dell'aggressione alla Jugoslavia, la provincia di Zara entra a far parte del Governatorato della Dalmazia (comprendente le province di Zara, Spalato e Cattaro), mentre nell'odierna parte centrale della Slovenia occupata dall'Esercito Italiano viene istituita la Provincia di Lubiana. Queste modifiche portano le province del regime a 95 (escluse le zone di occupazione, i governatorati e le colonie).

Il fascismo quindi ridisegna confini, dispone ritagli territoriali, sposta comuni da una circoscrizione all'altra, ridisegna i confini di alcuni comuni (Pescara, Terni, Gorizia, Ragusa), stabilisce riaccorpamenti, fusioni o soppressioni di comuni, istituisce nuove province, sopprime i circondari (e di conseguenza le sottoprefetture) e i mandamenti.

Queste modifiche delle circoscrizioni provinciali sono giustificate con l'esigenza di "meglio ripartire la popolazione" e di evitare lo spopolamento dei centri minori legato all'urbanizzazione, ma sono piuttosto strettamente legate ad un disegno di ritorno all'accentramento del potere e di stretto controllo dello Stato sul territorio, attraverso la nomina di prefetti fedeli al regime nelle diverse province.

Con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839 e la legge 27 dicembre 1928 n. 2692 si ritorna infatti ad un accentramento dei pubblici poteri locali nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale. Il processo di espansione dell'autonomia locale viene interrotto dal fascismo, che vede come ostacolo le giunte cattoliche e socialiste (nonché liberali) che si erano costituite negli enti locali. Viene pertanto meno nei Comuni e nelle Province il principio di elettività e di rappresentanza ed i vertici degli enti sono nominati direttamente con decreto reale.

L'ordinamento delle Province trova il suo consolidamento definitivo con il T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, nel quale la Provincia viene definita come "ente autarchico territoriale" a cui sono riconosciute la personalità giuridica e una limitata autonomia amministrativa. La Provincia ha competenze proprie, secondo quanto stabilito dalle leggi, anche se esse si limitano principalmente alla viabilità e al settore socio-sanitario. Vengono superati definitivamente i mandamenti e i circondari, come circoscrizioni amministrative: l'amministrazione statale a livello locale si articola pertanto solo su 2 livelli territoriali (comunale e provinciale).

Le scelte operate nel '34 perdureranno per lungo tempo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana. Con la caduta del regime fascista, l'esigenza prioritaria è quella della restituzione delle libertà politiche alla cittadinanza e agli enti territoriali: viene ripristinata immediatamente l'elettività dei consigli provinciali, che al loro interno eleggono il presidente e la giunta provinciale. Ma l'ordinamento delle autonomie locali resterà ancora per molto tempo ancorato al Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

Province e autonomie locali nella Costituzione repubblicana

A seguito della seconda guerra mondiale alcune modifiche alla denominazione e mappa territoriale provinciale derivano dal mutato regime politico conseguente alla fine del fascismo e della guerra.

Nel 1945 la provincia di Aosta viene rinominata Valle d'Aosta, quella di Littoria cambia nome in Latina, viene ricostituita la provincia di Caserta, precedentemente soppressa. Nel 1946 la provincia di Apuania viene rinominata provincia di Massa Carrara. Nel 1947, con il Trattato di Parigi del 10 febbraio, l'Italia perde le province dell'Istria, del Carnaro e la Dalmazia nonché parte del territorio di quelle di Trieste e Gorizia, mentre la stessa provincia di Trieste (che comprendeva la città di Trieste e una stretta fascia di territorio nella parte settentrionale dell'Istria) viene occupata in territorio libero dalle forze statunitensi e britanniche e di fatto esclusa dall'Italia.

Nel 1948 la Provincia della Valle d'Aosta viene soppressa e ne vengono trasferite le competenze alla neonata Regione Autonoma. Nel 1951, si ha la ridenominazione della Provincia dello Ionio in Provincia di Taranto e nel 1954 il rientro in territorio italiano della Provincia di Trieste (*figura successiva*).



Dal punto di vista istituzionale, nel 1946, il Regno d'Italia viene superato con il referendum popolare e viene proclamata la Repubblica italiana.

L'ordinamento politico nato dalla fine della guerra e dal referendum popolare trova il suo consolidamento nella Costituzione del 1948, in cui si affermano i principi di democrazia, autonomia e pluralismo istituzionale, che segnano una svolta profonda rispetto all'impianto accentrato ed uniforme dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano.

Dal punto di vista dell'ordinamento territoriale l'approvazione della Costituzione sancisce la nascita delle Regioni, che corrispondono alle "regioni statistiche" individuate dal Correnti nel 1864. La maglia amministrativa regionale resta stabile fino all'istituzione effettiva delle Regioni che è avvenuta nel 1970, salvo la modifica apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 1963, che ha previsto la separazione in due regioni tra gli Abruzzi e il Molise.

La scelta del costituente quella di una forma di stato autonomista e regionale, in cui le esigenze di unità della Repubblica si devono sposare con il riconoscimento dell'autonomia regionale e locale e la promozione del decentramento. Non si adotta quindi la forma di stato di tipo federale: non c'è infatti il Senato federale e le Regioni hanno solo una limitata autonomia legislativa²⁷.

Dal punto di vista istituzionale, nel dibattito all'interno dell'Assemblea costituente, prevale all'inizio la volontà di superare le Province a seguito della previsione costituzionale delle Regioni. Dopo una lunga discussione che tiene conto di ragioni politiche, sociali e istituzionali, viene approvato il testo dell'art. 114 che è rimasto in vigore fino al 2001: "*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*".

Allo stesso tempo, tra i principi fondamentali della Costituzione, viene inserito l'art. 5 che, accanto alla affermazione dell'*unità e dell'indivisibilità della Repubblica*, prevede il *riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale, l'obiettivo del più ampio decentramento dell'amministrazione statale e dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*.

Questo principio sancisce che le Province, come i Comuni, sono istituzioni territoriali autonome, che la Repubblica riconosce e promuove in quanto enti esponenziali di comunità preesistenti allo Stato con diretta legittimazione democratica²⁸.

Si pongono i presupposti di un sistema delle autonomie non compresso dal potere centrale per cui le Province possono essere razionalizzate e riorganizzate ma non abolite tout court. La previsione dell'art. 5 tra i principi fondamentali della Costituzione e il suo forte legame con il principio democratico dell'art. 1, dovrebbero rappresentare anche oggi dei limiti invalicabili rispetto ad una revisione costituzionale che porti all'abolizione delle Province²⁹.

Nella Costituzione del '48 è evidente una distinta dignità costituzionale tra Regioni ed enti locali, poiché le Regioni sono enti disciplinati direttamente dalla Costituzione, mentre i Comuni e le Province sono disciplinati dal legislatore ordinario, in quanto enti autonomi "di

²⁷ Stelio Mangiameli, *La riforma del regionalismo Italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

²⁸ Giorgio Berti, "*Principi fondamentali, Commento all'art. 5 Cost.*", in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, 278.

²⁹ Il primo limite espresso alla revisione costituzionale si rinviene nell'art. 139, che sottrae alla revisione costituzionale la "forma repubblicana". Accanto al limite imposto dall'art. 139, si rinviengono comunemente altri limiti alla revisione della Costituzione: alcuni espressi - ancorché meno chiaramente - altri impliciti. Alla prima categoria possono ricondursi i diritti "inviolabili" dell'uomo (art. 2 e artt. 13-16) ed il principio di unità ed "indivisibilità" della Repubblica (art. 5) che oppone un ostacolo insormontabile ad ipotesi di secessione, quand'anche consacrate in leggi costituzionali. Tra i limiti impliciti si fanno in genere rientrare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, parzialmente coincidenti con i valori consacrati nei primi 12 articoli della Costituzione (compresi nella rubrica "Principi fondamentali"). Il limite dei "principi supremi" è stato ripetutamente richiamato dalla Corte Costituzionale. Cfr. *Sentenza n. 1146 del 1988*: «*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.*»

rilevanza costituzionale" il cui ordinamento deriva (almeno nei principi) da leggi generali della Repubblica³⁰.

Dal punto di vista dell'ordinamento territoriale, la Costituzione prevede alcune garanzie forti per la modifica delle circoscrizioni territoriali che delimitano gli spazi del legislatore statale e regionale³¹. Nell'ambito di una regione, la modifica delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove province può avvenire soltanto, con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la regione stessa.

Le disposizioni transitorie della Costituzione prevedono che il legislatore proceda celermente alla revisione dell'ordinamento comunale e provinciale alla luce dei nuovi principi costituzionali. Nonostante ciò, l'ordinamento delle autonomie locali è restato per lungo tempo ancorato a quanto previsto dal T.U. del 1934 e si è data priorità all'attuazione dell'ordinamento regionale.



³⁰ L'art. 128 della Carta costituzionale del '48 afferma infatti che "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

³¹ L'art. 132 della Costituzione richiede una legge costituzionale e il referendum per l'istituzione di nuove regioni e una legge ordinaria e il referendum per il passaggio di comuni o province da una regione all'altra. L'art. 133 della Costituzione per le modificare le circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi comuni richiede una legge regionale e la consultazione delle popolazioni interessate. Per le Province l'art. 133, comma 1, recita "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione."

L'assetto delle circoscrizioni provinciali per molti anni non muta sostanzialmente. Nel 1968 viene istituita la Provincia di Pordenone, cui segue, nel 1970, quella di Isernia e, nel 1974, quella di Oristano, per un totale di 95 province, inclusa la Valle d'Aosta (*figura precedente e figura successiva*).



L'istituzione delle Regioni negli anni '70 ha rappresentato un momento di svuotamento e di svilimento dell'istituzione provinciale ma non ha inciso sulla dimensione territoriale delle Province perché, come abbiamo visto, la modifica delle circoscrizioni provinciali è di competenza del legislatore statale.

Le Regioni, all'inizio della loro esperienza, hanno tentato di superare completamente il livello provinciale, ancora percepito come la "longa manus" dell'amministrazione statale, ed hanno preferito cercare un rapporto diretto con le amministrazioni comunali o di creare enti di dimensione comprensoriale che dipendessero interamente dalla legislazione regionale e che soddisfacessero meglio le esigenze funzionali da questa stabilite³².

³² Franco Bassanini, *L'attuazione delle Regioni tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia, Firenze, 1970.

Solo verso la fine degli anni '80 si è spento il dibattito sull'abolizione delle Province, anche a seguito dell'isterilirsi dell'esperienza dei consorzi e dei comprensori (che sono diventate spesso sedi di occupazione diretta del potere da parte dei partiti). Si è fatta invece strada l'esigenza di rivedere l'articolazione e le funzioni degli enti locali, a partire da quanto previsto dalla Costituzione. Sulla base di spinte di diversi orientamenti scientifici, si è giunti pertanto alla riforma delle autonomie locali del 1990 che innova in profondità e supera la legislazione ereditata dal passato³³.

La riforma delle autonomie locali del 1990 e la nascita delle nuove Province

La legge 8 giugno 1990, n. 142 "*Ordinamento delle autonomie locali*" rappresenta la prima coerente attuazione dei principi di autonomia prefigurati nella Costituzione. Essa si configura come legge generale di principi che disciplina gli aspetti fondamentali dell'ordinamento locale, ma lascia un'ampia iniziativa all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, che non possono essere più considerati soltanto come enti autarchici³⁴.

In tale contesto, la Provincia viene definita come "*l'ente locale intermedio fra Comune e Regione*" che "*cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale*". La Provincia, ente che rappresenta in via generale la comunità provinciale e ne cura gli interessi, non si pone più in alternativa alla Regione, ma diventa l'anello di collegamento tra questa ed i Comuni.

La riforma del 1990 pone le premesse per un rafforzamento delle autonomie locali e avrebbe dovuto comportare un rapporto diverso con lo Stato e le Regioni. Viene definito un elenco di materie molto ampio, nell'ambito del quale la legislazione regionale può individuare puntualmente ed organicamente le funzioni da attribuire alle Province. Si riconoscono direttamente in capo alla Provincia funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale, soprattutto attraverso la partecipazione alle funzioni di programmazione regionale, nonché importanti funzioni operative nei settori della scuola, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Allo stesso tempo viene riconosciuta alla Provincia la funzione di assistenza ai Comuni del territorio e la possibilità di svolgere in collaborazione con essi attività attraverso convenzioni, accordi di programma, forme associative.

Viene superato tendenzialmente il sistema binario nel riassetto delle istituzioni e si prefigura un forte ruolo di coordinamento delle Regioni sul sistema delle autonomie locali che

³³ Cfr. le proposte presentate dal Gruppo di Pavia, AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1977; ISAP, *Legge generale di autonomie dei Comuni e delle Province*, in *Amministrare*, 1989, n.1-2, e le proposte del gruppo coordinato da Massimo Severo Giannini, in *Principi per la riforma delle dei poteri locali*, in *La finanza locale*, 1989.

³⁴ Vittorio Italia – Mario Bassani, (a cura di), *Le autonomie locali. Legge 9 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè Milano, 1990; Giorgio Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1994; Francesco Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; Gian Candido De Martin, *L'amministra locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 1984M; M Massimo Severio Giannini, "Autonomia locale e autogoverno", in *Corriere amministrativo*, 1948, 1060 ess; Ida Nicotra, "L'autonomia di Comuni e Province e la "legge generale" di disciplina nella previsione dell'art. 128", in *Dir. e soc.* 4/1992 e 1/1993; Luciano Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999 – 2000 Dieci anni di riforme*, Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142; Guido Meloni, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss press, Roma, 2005.

dovrebbe passare attraverso la disciplina regionale sull'attribuzione delle funzioni ai Comuni e alle Province e sull'esercizio associato delle funzioni locali³⁵.

La nuova collocazione istituzionale della Provincia ha un impulso effettivo ed un ulteriore sviluppo con la legge 25 marzo 1993, n. 81, che prevede l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. Questa legge rompe con il sistema di legittimazione tradizionale che assegnava ai partiti un ruolo "quasi" esclusivo nella determinazione dei livelli di rappresentanza politica e si inserisce nella stagione di riforme amministrative, che valorizzano la responsabilità diretta dell'amministrazione nei confronti del cittadino³⁶.

La consapevolezza di questa nuova dimensione istituzionale della Provincia è il presupposto essenziale per comprendere al meglio il processo di riforma e di decentramento amministrativo innescato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ribalta il rapporto tra centro e periferia nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sulla base dell'assunzione del principio di sussidiarietà come principio guida dell'organizzazione dei poteri pubblici. Con questa legge (e soprattutto con il D. Lgs 112/98) sono trasferite alle Regioni e agli enti locali molte funzioni prima svolte dalle amministrazioni centrali anche a livello periferico. In tale processo, le Province divengono il naturale destinatario delle funzioni prima svolte dall'amministrazione statale a livello locale (servizi per l'impiego, edilizia scolastica delle scuole superiori, programmazione dell'offerta formativa, strade, trasporti, ecc.)³⁷.

Il corollario del nuovo rapporto tra le Regioni e le Autonomie locali sarebbe dovuto essere quello del riassetto della maglia territoriale dei governi di area vasta con la l'eventuale nascita di 9 città metropolitane nelle zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, nelle realtà territoriali a forte conurbazione e densità abitativa e l'istituzione di nuove province secondo il procedimento indicato dagli articoli 16 – 21 della legge 142/90.

In entrambi i casi alla Regione viene assegnato un forte ruolo di indirizzo, proposta, coordinamento per la revisione delle circoscrizioni degli enti di area vasta provinciali e metropolitani³⁸.

I criteri indicati per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per l'istituzione di nuove province completano il quadro normativo fornito dall'art. 133 della Costituzione, indicando l'adeguatezza territoriale, una soglia minima di popolazione (200.000 abitanti) e la non necessaria istituzione degli uffici periferici dello Stato nelle nuove province.

La delimitazione delle aree metropolitane coincide in partenza con quella della provincia anche in considerazione del fatto che, con la nascita della Città metropolitana, la Provincia

³⁵ G. Pastori, "Il superamento del "sistema binario" nel riassetto delle istituzioni pubbliche. Il ruolo strategico della provincia", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n. 112; Luciano Vandelli, "Le regioni "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle province", *Nota a Corte Cost. n. 343/91*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, n. 4.

³⁶ Pietro Barrera, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province. La sfida della democrazia locale*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1993; V. Italia (a cura di) *Le nuove leggi elettorali e i poteri del sindaco e del presidente di provincia. Leggi 81/93, 415/93, 129/99*, Giuffrè, Milano 1999; Ida Nicotra, "Diritto di elettorato attivo e sistema a "doppio turno" nelle leggi sulla elezione diretta del sindaco", in *Giur. it.* 1995, parte IV.

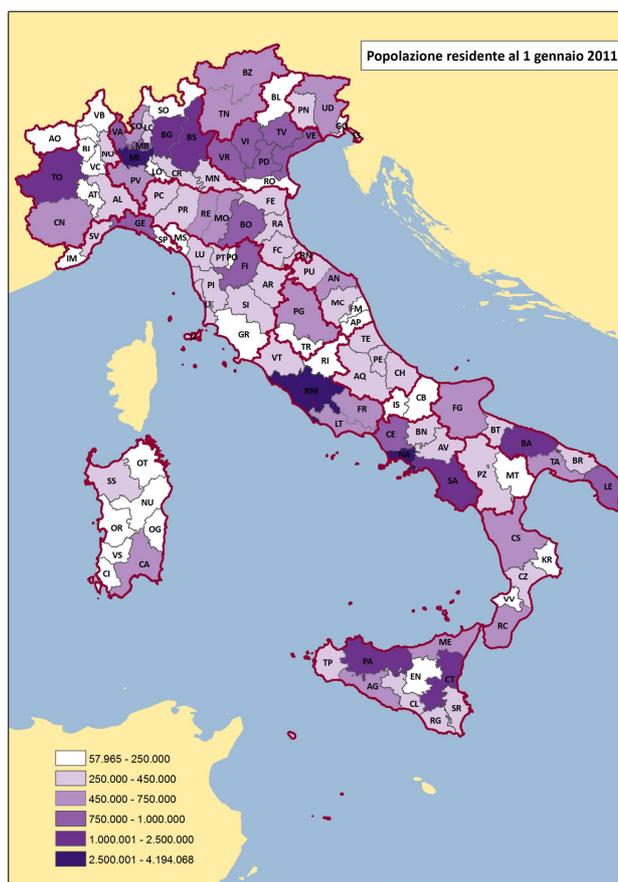
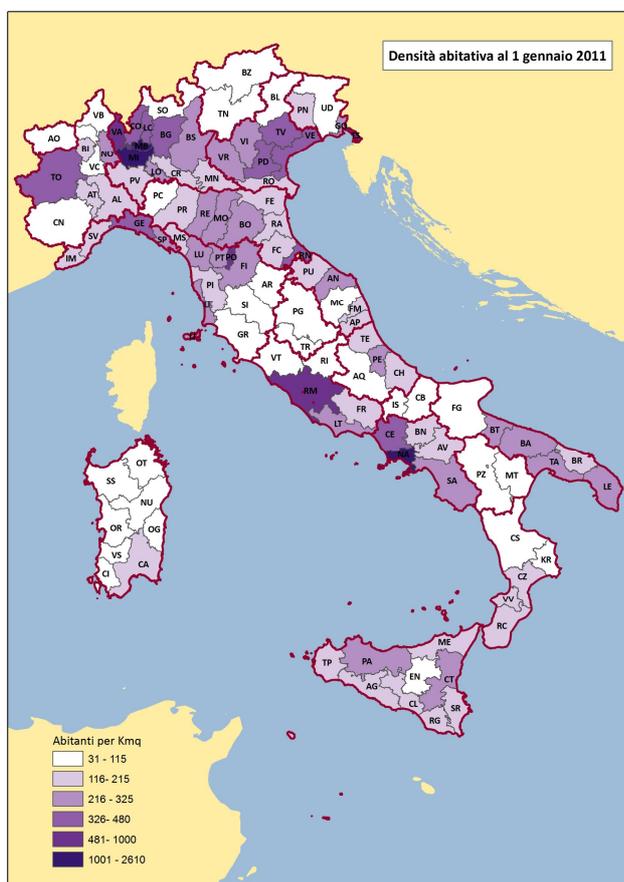
³⁷ Giancandido De Martin, Franco Pizzetti, Francesco Merloni, Luciano Vandelli, *Il decentramento amministrativo, la complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Il Mulino, Bologna, 2000; G. Vesperini, *I poteri locali*, vol II, Donzelli Roma, 2000; Carlo Desideri – Guido Meloni (a cura di), *Le autonomie locali alla prova della riforma*, Giuffrè, Milano, 1998.

³⁸ Luciano Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali, Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Rimini, 1990.

viene meno e le sue funzioni sono assegnate al nuovo ente, ma in ogni caso vengono sentiti i Comuni per verificare la loro volontà di far parte del nuovo ente o di scegliere di passare ad altra provincia. La Città metropolitana è un ente di area vasta che svolge funzioni di governo integrato delle aree metropolitane assorbendo la Provincia e il Comune capoluogo, ma lasciando ai Comuni metropolitani l'esercizio di tutte le funzioni di rappresentanza e di prossimità, secondo il principio di sussidiarietà³⁹.

Nel caso in cui la delimitazione dell'area metropolitana non coincida con la provincia si procede alla ridefinizione delle circoscrizioni delle province vicine, considerando l'area metropolitana come il territorio di una nuova provincia.

Le Regioni, entro 18 mesi successivi alla delimitazione dell'area, avrebbero dovuto provvedere al riordino delle circoscrizioni dei comuni dell'area metropolitana, mentre la legge prevedeva una delega di 24 mesi al Governo per la costituzione delle autorità metropolitane.



Il bisogno di un governo differenziato per le aree metropolitane è evidente se si guarda l'evoluzione dei territori dal punto di vista demografico e corrisponde a quello che è successo in molti paesi europei (*figure precedenti*).

³⁹ Francesco Merloni, *Il rebus metropolitano*, IRESM, Roma, 1986; Vincenzo Cerulli Irelli, "La provincia metropolitana", Relazione al Convegno organizzato dalla Provincia di Bologna su *Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana* – Bologna, 7 febbraio 2003.

Nei 150 anni di storia unitaria la popolazione della Provincia di Milano è passata da circa 700.000 a oltre 3.500.000 abitanti; la popolazione di Napoli è passata da circa 1.000.000. a 3.000.000 di abitanti; la popolazione di Roma da circa 500.000 ad oltre 4.000.000 di abitanti⁴⁰ (*figura precedente*).

La nascita delle Città metropolitane dovrebbe allo stesso tempo spingere ad una più complessiva razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali per tener conto dell'evoluzione dei territori e delle tendenze demografiche ed abitative.

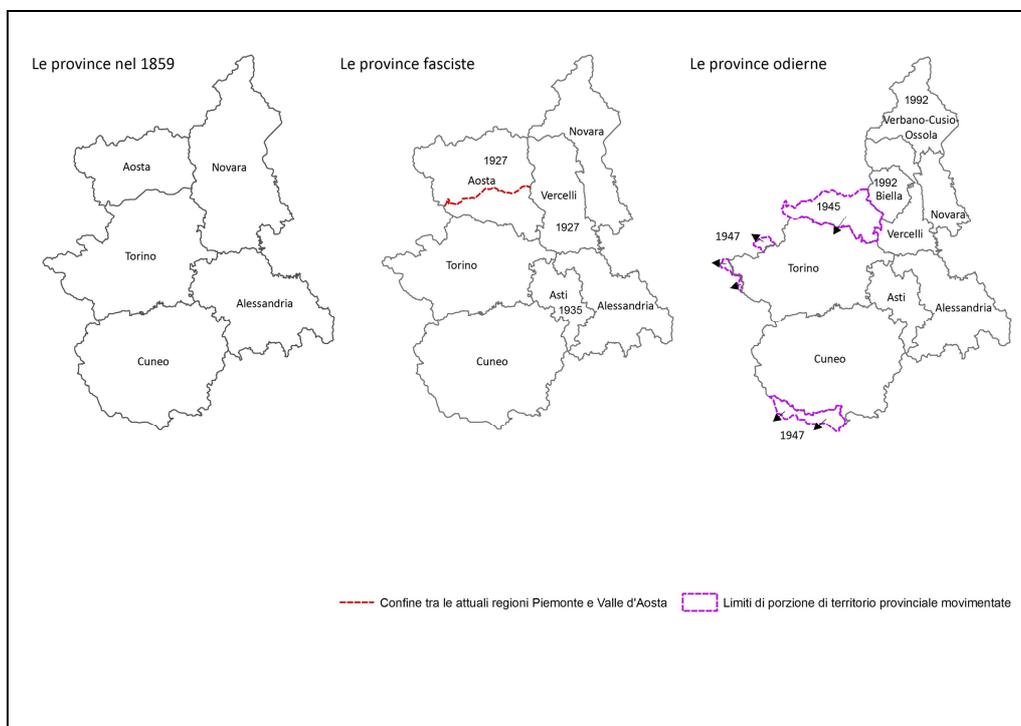


A venti anni di distanza dalla riforma del 1990 la sfida del rebus metropolitano non è stata vinta, mentre la maglia territoriale provinciale ha subito una seconda rottura sostanziale, a seguito dell'attuazione della delega per l'istituzione delle 8 nuove Province di Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotona, Vibo Valentia. La Provincia di Forlì viene rinominata Forlì-Cesena (*figura precedente*)⁴¹.

⁴⁰ Cfr. UPI – CUSPI, *Atlante statistico delle Province italiane*, UPI, Roma, 2011 ed, in particolare, il saggio di Rossella Salvi, “Storia e demografia delle Province italiane 1861 – 2011”.

⁴¹ Cfr. i decreti attuativi della delega contenuta nell’art. 63 della legge 142/90 “Delega al Governo per la prima revisione delle circoscrizioni provinciali”:

L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali in Piemonte⁴², è un esempio evidente dell'irrazionalità del percorso di modifica delle dimensioni territoriali che è stato seguito nei 150 anni di storia unitaria del Paese (*figura successiva*).



La riforma costituzionale del 2001

Le scelte operate dal legislatore ordinario in materia di autonomia locale e di decentramento amministrativo trovano una conferma nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che riforma profondamente il titolo V, parte II, della Costituzione⁴³.

La riforma equipara il rango costituzionale di differenti livelli di governo. *Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato*, sono tutti elementi costitutivi della Repubblica ed hanno pari dignità costituzionale (art. 114, comma 1). In tale quadro le Province sono “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i

[1. Ai fini della prima applicazione dell'articolo 16 ed in attuazione dell'articolo 17, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane effettuata dalla regione.

2. Il Governo è altresì delegato, entro lo stesso termine, ad emanare decreti legislativi per l'istituzione di nuove province, compatibilmente con quanto stabilito al comma 1, per tutte le aree territoriali nelle quali, alla data del 31 dicembre 1989, è stata già avviata la formale iniziativa per nuove province da parte dei comuni ed è già stato deliberato il parere favorevole da parte della regione (Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini e Verbania), ovvero il parere favorevole venga deliberato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge...]

La delega è stata attuata soltanto nella parte relativa all'istituzione delle 8 nuove province (comma 2) mentre non è stata attuata per quanto riguarda la delimitazione delle aree metropolitane e la revisione delle circoscrizioni provinciali (comma 1).

⁴² Maria Luisa Sturani, “Il Piemonte”, in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit. p. 107.

⁴³ Vincenzo Cerulli Irelli, *Costituzione e amministrazione, Documenti di un itinerario riformatore (1996-2002)*, Giappichelli, Torino, 2002.

principi fissati dalla Costituzione” (art. 114, comma 2). Viene abrogato l’articolo 128 della Costituzione che attribuiva alla legge generale della Repubblica il compito di regolare i principi e le funzioni delle autonomie.

La riforma costituzionale si fonda su due principi guida: il “*principio di autonomia*” ed il “*principio di sussidiarietà*”.

L’art. 117 della Costituzione ribalta la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, assegnando a queste ultime una generale competenza residuale in materia legislativa e regolamentare. In tale contesto, tuttavia, l’art. 117, comma 2, lett. p) indica, tra le competenze esclusive della legislazione statale, le seguenti: “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”.

Lo Stato e le Regioni, infatti, esercitano essenzialmente funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrare le proprie attività sui compiti di legislazione, regolando l’attribuzione delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in base ai quali è possibile definire l’ottimale ripartizione delle funzioni ai diversi livelli di governo⁴⁴.

La riforma costituzionale, tuttavia, non si limita a delineare principi guida per l’attribuzione delle funzioni da parte del legislatore statale e regionale. Essa riconosce esplicitamente che le Province (quali enti locali di governo necessari come i Comuni e le Città metropolitane) sono titolari di *funzioni fondamentali* e di *funzioni proprie*, direttamente garantite dalla Costituzione, accanto alle *funzioni conferite* dalle leggi statali e regionali.

Il riconoscimento costituzionale delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie delle Province fornisce una solida copertura costituzionale al ruolo che esse hanno acquisito con i processi di decentramento. Emerge perciò nettamente l’identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, istituzione per il governo del territorio che rappresenta la comunità provinciale, attraverso le funzioni programmazione e pianificazione, la tutela dell’ambiente e la gestione delle infrastrutture e del territorio, le politiche dell’istruzione, della formazione professionale e del lavoro, il coordinamento dello sviluppo locale (in raccordo con i diversi operatori locali), l’assistenza ai Comuni e agli enti locali (in un’attuazione del principio di sussidiarietà, che privilegia la risoluzione dei problemi nel territorio attraverso la cooperazione istituzionale tra le autonomie locali).

Il consolidamento delle Province dal punto di vista funzionale ha come complemento il rafforzamento della loro autonomia normativa, amministrativa, finanziaria e contabile⁴⁵.

⁴⁴ Cfr. Giorgio Berti – Gian Candido De Martin, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma, 2002. Secondo quanto previsto dall’art. 118, comma 1, della Costituzione, le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente “*attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza*”. Questa disposizione non opera direttamente, ma costituisce un principio guida per il legislatore statale e regionale, che deve giustificare ogni spostamento della funzione amministrativa dal Comune verso i livelli superiori di governo. Dal tenore della disposizione si ricava che le funzioni amministrative che non possono essere esercitate dal singolo Comune devono essere esercitate, a livello di area vasta, in primo luogo dalle Province e dalle Città metropolitane (ove esse esistano).

⁴⁵ L’art. 117, comma 6, attribuisce alle Province la “*potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”. Allo stesso tempo, con l’abrogazione dell’art. 130 della Costituzione sono coerentemente aboliti i controlli regionali (di legittimità e di merito) sugli atti delle Province. In base all’art. 119 le Province “*... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. ... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*”. Le risorse derivanti da queste fonti devono consentire alle province di “*finanziare integralmente le*

La riforma costituzionale del 2001, benché coerente con l'evoluzione degli assetti amministrativi consolidatisi negli anni '90, presenta comunque molti limiti e incoerenze.

Innanzitutto essa è stata approvata con una maggioranza molto risicata e non con lo “spirito costituente” che dovrebbe essere alla base delle riforme costituzionali⁴⁶.

In secondo luogo, essa approfondisce il carattere autonomista e regionale della forma di stato della Costituzione repubblicana del '48, ma non scioglie il nodo di una coerente evoluzione del nostro ordinamento in senso federale, che è solo auspicata e non realizzata, soprattutto perché non è riformato il sistema parlamentare con il superamento del bicameralismo perfetto e l'istituzione del Senato federale.

L'ambiguità del modello adottato è evidente soprattutto nella diversa strutturazione del rapporto con le Autonomie locali nelle Regioni ordinarie e nelle Regioni a statuto speciale.

Più in generale, la riforma del 2001 trascura il necessario rapporto tra l'amministrazione e il territorio e la necessità di legare il riordino delle istituzioni ad un profondo riordino della geografia delle istituzioni territoriali che, invece, dovrebbe rappresentare un punto essenziale per avviare un profondo riordino delle istituzioni italiane e ad una semplificazione dell'amministrazione⁴⁷.

L'esempio più evidente di questo limite è rappresentato dalla previsione delle Città metropolitane come elementi costitutivi della Repubblica e la mancata previsione di una norma che consenta di definire in modo chiaro il procedimento per l'istituzione delle Città metropolitane e, contestualmente, le modalità per il riordino delle circoscrizioni provinciali.

Non a caso, negli anni successivi alla riforma si arriva ad un'ulteriore rottura della coerenza del disegno territoriale provinciale, conseguente al riconoscimento della competenza ordinamentale in materia di enti locali alle Regioni a statuto speciale, che porta la Regione autonoma della Sardegna ad istituire (nel 2001) le 4 nuove Province di Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias⁴⁸.

Le spinte localistiche per la nascita di nuove province porteranno il Parlamento nazionale ad istituire nel 2004⁴⁹ le 3 province di Monza e della Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, che faranno salire a 110 il numero delle circoscrizioni provinciali italiane, a cui corrispondono 107 Province, una Regione a statuto speciale (Valle d'Aosta) e le 2 Province autonome di Trento e Bolzano (*figura successiva*).

funzioni pubbliche loro attribuite”, anche se, in ogni caso, lo Stato si riserva di stabilire risorse aggiuntive tramite fondi perequativi o interventi speciali. All'autonomia finanziaria corrisponde anche l'autonomia patrimoniale: “*le Province ... hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali della legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento*”.

⁴⁶ Franco Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Passigli, Firenze, 2004

⁴⁷ Franco Bassanini – Luca Castelli (a cura di) *Semplificare l'Italia: Stato, regioni, enti locali*, Passigli, Firenze, 2008.

⁴⁸ Cfr. la *Legge della Regione Sardegna 12 luglio 2001, n. 9* e sue modificazioni.

⁴⁹ Cfr. le *leggi 11 giugno 2004, nn. 146, 147 e 148* istitutive rispettivamente le Province di Monza e Brianza; Fermo; Barletta – Andria – Trani sono state istituite rispettivamente delle Province di Monza e Brianza; Fermo; Barletta – Andria – Trani.



Quest'evoluzione più recente delle circoscrizioni provinciali è avvenuta al di fuori di un disegno coerente, non solo con l'assetto dei poteri derivante dal decentramento amministrativo, ma anche con il nuovo assetto costituzionale della forma di stato delineata dalla riforma del 2001.

Le lacune e le incoerenze della riforma costituzionale del 2001 hanno sicuramente inciso sulla sua mancata attuazione. Per diversi anni si è discusso di ulteriori riforme della seconda parte della Costituzione e, solo, nel 2009, si è arrivati all'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, che prevede l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in assenza di un riordino delle funzioni e dell'organizzazione degli enti territoriali.

Una proposta per il riassetto delle Province

Da questo rapido excursus storico emerge come la Provincia, pur essendo presente nella storia istituzionale del Paese di questi 150 anni, ha faticato a ritagliarsi una propria identità istituzionale definita, essendo compressa tra le spinte localistiche dei Comuni e la volontà centralizzatrice dello Stato e, poi, delle Regioni.

I Comuni, infatti, vengono prima dello Stato unitario e, anche quando hanno perso la loro autonomia, sono restati i primi destinatari delle domande sociali emergenti. Lo Stato, anche se di origine molto più recente, dopo l'unificazione assume centralità in quanto luogo della sovranità da cui dipendono tutti gli altri poteri.

In questo contesto le Province non hanno trovato molto spazio e si sono configurate come enti intermedi tra lo Stato e i Comuni e come sedi di decentramento dell'amministrazione statale che, attraverso la figura del Prefetto, controllava la molteplicità dei poteri locali, pubblici e privati⁵⁰.

Il ruolo di intermediazione della Provincia viene indebolito dalla nascita delle Regioni e dalla mancata definizione di un chiaro rapporto tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, soprattutto in relazione al governo del sistema complessivo degli enti territoriali⁵¹.

I principi di autonomia e decentramento della Costituzione repubblicana, la Carta europea delle autonomie locali del 1989, la riforma delle autonomie locali del 1990 e la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione del 2001, hanno posto le premesse per la valorizzazione delle Province come enti territoriali autonomi, istituzioni esponenziali delle comunità provinciali per la cura degli interessi legati all'esercizio delle funzioni di area vasta.

Il coerente svolgimento di queste premesse dovrebbe essere quello del riordino di tutta l'amministrazione pubblica intorno ai Comuni, le Province e le Città metropolitane, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione secondo quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione.

Una riorganizzazione degli enti di area vasta razionale, realmente rispondente alle esigenze dei cittadini e delle comunità che su questi territori insistono, imporrebbe di considerare insieme le istituzioni, la dimensione territoriale, l'organizzazione, le funzioni, le risorse finanziarie.

Questa prospettiva è stata presa in considerazione dalla recente ricerca condotta dal CERTeT Bocconi sulle Province⁵², dalla quale emerge chiaramente la necessità di un riordino delle amministrazioni provinciali che risponda alle esigenze di funzionalità legate all'attuazione del federalismo fiscale e all'adozione del criterio dei fabbisogni standard nel finanziamento delle funzioni. Le Province dovrebbero concentrare le loro energie sulle funzioni fondamentali e migliorare le "performances" delle loro strutture per utilizzare al meglio le sempre minori risorse finanziarie disponibili.

Dalla ricerca emerge altrettanto chiaramente che l'abolizione delle Province o il loro svuotamento con il trasferimento delle funzioni di area vasta ai Comuni e alle Regioni non

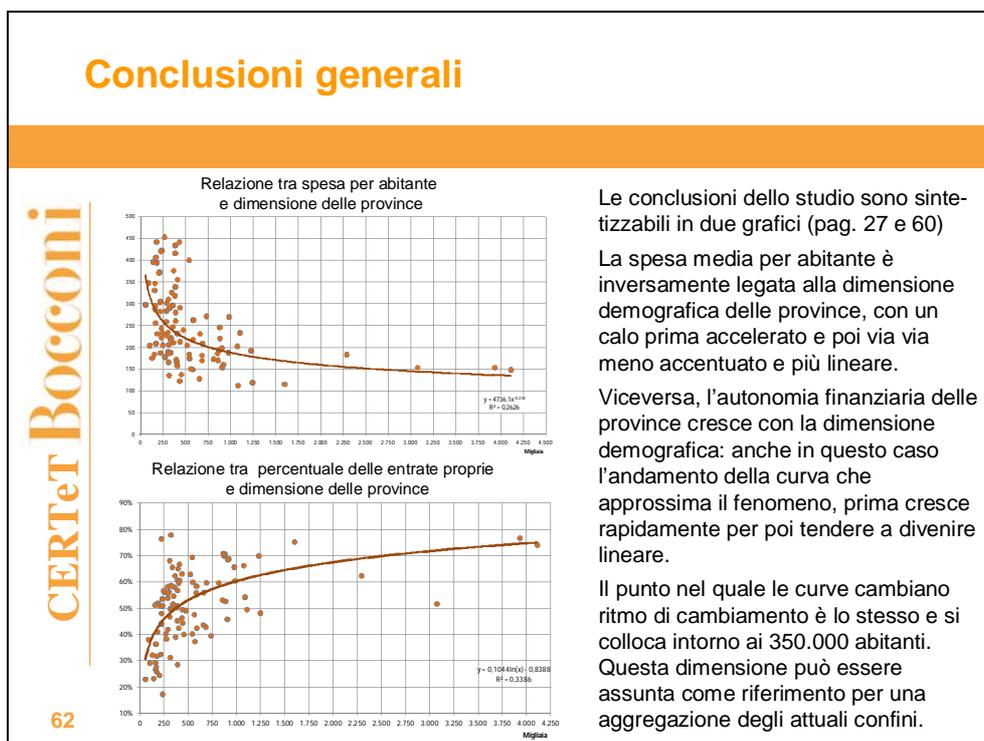
⁵⁰ Piero Antonelli – Gaetano Palombelli, *“Le Province: la storia, il territorio”*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., pag. 69.

⁵¹ Francesco Merloni, *“Risultati delle indagini e prospettive di studio”*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., pag. 451.

⁵² Lanfranco Senn e Roberto Zucchetti (a cura di), *Una proposta per il riassetto delle Province*, ricerca del CERTeT BOCCONI, presentata in occasione dell'Assemblea dell'UPI del 6 dicembre 2011.

avrebbe l'effetto di ridurre la spesa pubblica, ma comporterebbe invece dei costi superiori a quelli esistenti.

Come ultima indicazione, la ricerca mostra che un effettivo impatto di riduzione della spesa pubblica e di migliore utilizzo delle risorse esistenti potrebbe derivare da un processo di razionalizzazione delle dimensioni delle circoscrizioni provinciali attraverso l'accorpamento delle Province più piccole⁵³ (*figura successiva*).

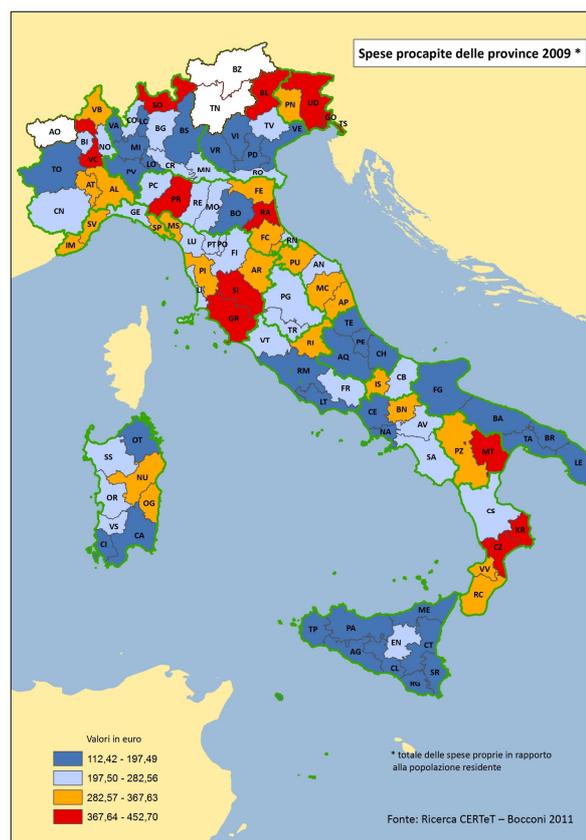
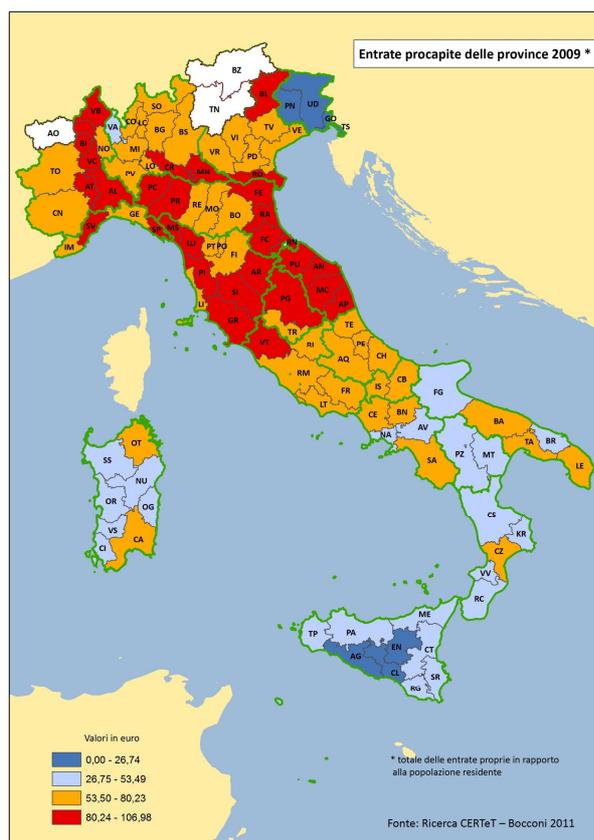


Le *figure successive* mostrano come la lettura del dato economico della sostenibilità dei bilanci provinciali non basti per definire una dimensione adeguata delle circoscrizioni provinciali e che invece occorre individuare indici demografici, geografici ed economici che tengano conto delle peculiarità storiche e territoriali di ogni regione.

Questo processo potrebbe essere aiutato se fossero istituite finalmente le Città metropolitane, la cui nascita è prevista da oltre 20 anni. Le Città metropolitane potrebbero essere istituite rapidamente attraverso una legge ordinaria senza i vincoli dell'art. 133 della Costituzione: il Parlamento potrebbe dare una risposta rapida di innovazione istituzionale in pochi mesi, con leggi ad hoc istitutive delle Città metropolitane che tengano conto delle peculiarità dei territori e superino le norme sulle aree metropolitane che non sono mai state attuate.

E' evidente che per l'area metropolitana di Roma il percorso di istituzione della Città metropolitana dovrebbe essere incrociato con le peculiarità della disciplina speciale di Roma capitale della Repubblica.

⁵³ Sulle problematiche giuridiche relative alla razionalizzazione delle Province cfr. Alessandro Sterpa, "L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province", in *Federalismi.it*, n. 11/2010.



Conclusioni

Nell'attuale legislatura, invece di portare a termine un disegno di riordino delle istituzioni territoriali e della pubblica amministrazione coerente con i principi e le disposizioni della Costituzione secondo le linee avviate dalla legge delega sul federalismo fiscale e dalla Carta delle autonomie locali⁵⁴, è ripreso in modo veemente il dibattito sull'abolizione delle Province, avviato a seguito della nascita delle Regioni⁵⁵ e continuato, con alti e bassi, fino alla paradossale situazione attuale.

Da un lato, le Province si sono in questi anni rafforzate come enti di governo territoriale che esercitano importanti funzioni di area vasta, come la programmazione e la pianificazione territoriale, la viabilità e i trasporti, l'edilizia scolastica, le politiche dell'istruzione e della formazione professionale, i servizi per il lavoro, la gestione e la tutela dell'ambiente, che richiedono il riconoscimento di risorse autonome nel quadro del federalismo fiscale.

Dall'altro lato, molte forze politiche⁵⁶, anche a partire dalle esigenze di riduzione della spesa pubblica derivanti dai piani di austerità concordati a livello europeo, propongono

⁵⁴ Cfr. la legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e il DDL AS 2259 "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati".

⁵⁵ Cfr il Piano di rinascita democratica di Licio Gelli e la posizione del Partito Repubblicano di Ugo la Malfa.

⁵⁶ Cfr. il programma del PDL per le elezioni del 2008 e le proposte di legge costituzionale presentate dall'IDV e dall'UDC nella XVI legislatura. Cfr. inoltre la lettera della BCE al Governo italiano del 5 agosto 2011, pubblicata sul Corriere della sera del 29 settembre; il Disegno di legge costituzionale "Soppressione di enti intermedi" approvato in

l'abolizione delle Province o la loro trasformazione in enti di secondo grado per l'esercizio di funzioni che i Comuni non possono svolgere singolarmente.

La scelta di svuotamento delle Province e di trasformazione in enti di secondo grado, da ultimo compiuta dal Governo Monti⁵⁷, presenta diversi incoerenze e rischi. E' molto probabile che il trasferimento delle funzioni svolte oggi dalla Province ai Comuni o alla Regione possa portare, non a risparmi, ma ad aumenti consistenti di spesa pubblica, anche perché non si avvia il necessario riordino contestuale dell'amministrazione statale e dell'amministrazione regionale nel territorio⁵⁸.

Scelte di questa portata presentano diversi problemi di costituzionalità⁵⁹ e non possono essere fatte per via ordinaria. Esse presuppongono una riscrittura del titolo V, parte II, della Costituzione che potrebbero essere inserite in una riforma costituzionale complessiva della forma di stato repubblicana in senso compiutamente federale, attraverso l'istituzione del Senato federale e l'assegnazione alle Regioni di un più definito ruolo di coordinamento delle autonomie locali.

Le ricerche più recenti citate nel paragrafo precedente, coordinate dall'Università Bocconi e dal Coordinamento degli uffici di statistica delle Province italiane, mostrano chiaramente, invece, che c'è un'alternativa rispetto alla prospettiva di abolizione – svuotamento delle Province.

L'evoluzione dei territori provinciali dal 1861 ad oggi mostra chiaramente come i fenomeni di urbanizzazione che caratterizzano alcune importanti aree del Paese dovrebbero spingere il Parlamento a dare finalmente attuazione alla previsione dell'art. 114 della Costituzione, attraverso l'istituzione delle Città metropolitane, come enti di area vasta per il governo integrato delle aree metropolitane nel quale fondere la capacità e le competenze dei Comuni capoluogo e delle Province.

L'analisi della spesa attuale delle Province per funzioni e i dati sulla capacità fiscale e sulla capacità di spesa procapite delle Province italiane dovrebbero spingere a perseguire strategie di miglioramento dell'efficienza e di concentrazione dell'attività su alcune funzioni fondamentali e, allo stesso tempo, portare ad una profonda revisione delle circoscrizioni

via preliminare dal consiglio dei Ministri dell'8 settembre 2011 e la lettera del Governo Berlusconi al Presidente della commissione europea e al Presidente del consiglio europeo del 26 ottobre 2011.

⁵⁷ Dichiarazioni programmatiche di Monti e l'art. 23 del *Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201* recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", coordinato con la Legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214.

⁵⁸ Cfr. Beniamino Caravita, "*Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*", in *Federalismi.it*, n. 18 del 2006; Valerio Onida, "*Le Province sono davvero enti inutili o è la retorica dell'antipolitica*", in *Corriere della Sera* del 23 luglio 2011, p. 44; Stelio Mangiameli, "*La sovranità debole del nostro Paese*", in *Il Riformista* del 15 settembre 2011, p. 5; Vincenzo Cerulli Irelli (Intervista a), "*Tagliamo gli enti burocratici, non quelli democratici*", in *l'Unità* del 25 novembre 2011, p. 13.

⁵⁹ Valerio Onida, "*Le Province diventano fantasmi*", in *Sole 24 Ore* del 20 gennaio 2012, p.22. Cfr. sul punto gli 8 Ricorsi delle Regioni per questione di legittimità costituzionale relativi all'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:

- Ricorso della Regione Piemonte n. 18/2012;
- Ricorso della Regione Lombardia n. 24/2012;
- Ricorso della Regione Veneto n. 29/2012;
- Ricorso della Regione Molise n. 32/2012;
- Ricorso della Regione Lazio n. 44/2012;
- Ricorso della Regione Campania n. 46/2012;
- Ricorso della Regione Sardegna n. 47/2012;
- Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 50/2012.

provinciali che consenta ad ogni Provincia di avere una dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni di area vasta di carattere provinciale.

E' evidente che tale prospettiva imporrebbe al legislatore di affrontare finalmente il tema delle circoscrizioni territoriali a partire dalle circoscrizioni provinciali, per adeguare la "geografia amministrativa" all'evoluzione della "geografia fisica".

Ciò potrebbe avvenire per via ordinaria, in modo più rapido, attraverso una legge delega che individui un percorso di dimensionamento delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, a partire da un accordo tra tutti gli attori interessati da raggiungere in Conferenza unificata; oppure, attraverso una mirata riforma dell'art. 133 della Costituzione che affronti e superi le lacune e le incoerenze della riforma costituzionale del 2001 nel rapporto tra amministrazione e territorio⁶⁰.

L'attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nel dimensionamento del governo di area vasta può essere il motore del riordino di tutta l'amministrazione italiana nel quadro della forma di stato autonomista e regionale oggi vigente, poiché può portare ad una riforma dell'amministrazione statale periferica e ad un profondo riordino delle strutture e degli enti che esercitano funzioni che potrebbero essere allocate tranquillamente in ambito provinciale o metropolitano.

Allo stesso tempo può rappresentare il momento iniziale di un percorso più complessivo di riorganizzazione della maglia amministrativa territoriale a livello comunale e regionale. Circoscrizioni provinciali più ampie consentirebbero alle Regioni di disegnare e programmare in modo più compiuto e robusto le forme dell'associazionismo comunale o, in alternativa, di avviare processi di fusione dei Comuni; allo stesso tempo consentirebbero al Parlamento di ridisegnare la mappa delle Regioni italiane che deriva dall'elenco dell'art. 131 della Costituzione, superando le evidenti incongruenze.

⁶⁰ L'Unione delle Province d'Italia ha elaborato una proposta di legge delega in tale direzione: cfr. il sito UPI all'indirizzo http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/02/delega_riordinoareavasta_7febbraio2012.pdf. La necessità di un intervento di modifica costituzionale è stata evidenziata dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, che ha ripreso l'esame dei disegni di legge costituzionale che riguardano le Province (AC Proposta di legge C. 1242, presentata il 4 giugno 2008 - abbinata con C. 4439, C. 4493, C. 4499, C. 4506, C. 4682: cfr. i Dossier di documentazione all'indirizzo <http://www.camera.it/126?PDL=1242&leg=16&tab=6>).