

**Le Province  
dopo il decentramento  
amministrativo e le riforme  
costituzionali**  
di Gian Candido De Martin



**1. Dalle incertezze su ruolo e ragion d'essere delle province  
al loro riconoscimento come istituzioni territoriali necessarie  
alla Repubblica**

---

Le province rappresentano una realtà consolidata nel novero delle istituzioni territoriali della Repubblica, di recente rafforzate dal significativo riconoscimento operato nel quadro della riforma costituzionale del 2001, in cui si è dato corpo ad un concreto svolgimento del principio autonomistico contenuto nella norma fondamentale dell'art. 5 della Carta repubblicana. Tutto ciò induce a ritenere definitivamente superate quelle fasi in cui, specie dopo la nascita delle regioni, si è da qualche parte finanche arrivati ad ipotizzare, in verità con iniziative per lo più superficiali o legate a sbrigative scorciatoie di ingegneria istituzionale, la messa in discussione di questa categoria di enti locali.

In effetti, nonostante quella delle province sia una presenza costante nel sistema italiano fin dalle origini dello Stato unitario, è stato in più circostanze da taluni affacciato il dubbio dell'utilità di un livello di governo necessario fra l'ente locale di base, il comune, e la regione, soprattutto quando, dovendosi determinare il ruolo concreto delle nuove istituzioni territoriali regionali, le province ne venivano considerate potenziali antagoniste.

Può subito dirsi in proposito che queste tendenze sono state il frutto, per un verso, della ricorrente attitudine regionale ad una sorta di neocentralismo nei confronti degli enti locali, che si è tradotta nella pretesa di dirigere dall'alto comuni e province e che, rispetto a quest'ultime, ha portato in un certo momento anche a prefigurare nuove forme di enti intermedi, i comprensori, frutto di associazionismo locale o di articolazione regionale, poi rivelatisi istituzioni artificiali e prive di un substrato comunitario e quindi ben presto definitivamente soppressi.

Per altro verso, queste tendenze si legano strettamente ad una certa enfasi ricorrente (ma fuorviante) sul ruolo amministrativo delle regioni, via via strutturate principalmente come apparati operativi diretti nei vari settori di

competenza legislativa, con una conseguente conservazione al centro dell'esercizio di funzioni e compiti, che ben avrebbero potuto essere allocati a livello subregionale, per lo più provinciale.

Anche attualmente, pur dopo la riforma costituzionale, non manca qualcuno che si attarda in considerazioni problematiche sulla fisionomia della provincia come ente territoriale, affacciando ipotesi di c.d. "semplificazione istituzionale", che porterebbero a sopprimerla dal novero dei soggetti costitutivi della Repubblica, ma si tratta di posizioni di marginale rilievo, per lo più di non addetti ai lavori, che non conoscono realmente la situazione delle istituzioni locali nel contesto del sistema repubblicano, come ridisegnato dalle riforme amministrative prima e costituzionali poi.

Può dunque essere utile evidenziare, pur in estrema sintesi, alcuni aspetti generali, che danno la misura di un processo in cui la provincia ha acquistato una ragion d'essere essenziale e irreversibile come uno dei pilastri fondamentali della Repubblica delle autonomie – specie a partire dall'articolo 114 del nuovo titolo V della Costituzione, che non viene su questo piano minimamente intaccato dalla iniziativa di revisione costituzionale in itinere, pur per molti altri versi del tutto opinabile – e resta dunque legato alla visione policentrica di un sistema basato sulla parivalenza tra tutti gli enti territoriali costitutivi del sistema.

Ciò premesso, si possono mettere in evidenza due distinti ordini di considerazioni per sintetizzare questo processo evolutivo che ha rafforzato sempre più l'ente provincia nel sistema costituzionale delle autonomie locali, in una logica fondata sulla sussidiarietà: uno di carattere istituzionale, volto a ricostruire i passaggi salienti che hanno condotto alla situazione attuale; l'altro di carattere empirico, teso a fotografare la realtà effettiva – come il presente Rapporto fa emergere – attraverso un'analisi della situazione in atto nelle diverse province, peraltro necessariamente legata alle scelte in parte differenziate operate dalle singole regioni ordinarie e speciali.

## **2. La fase di potenziamento (sia pure con vari chiaroscuri) nell'ambito delle riforme amministrative a Costituzione invariata**

---

Sul piano dell'evoluzione istituzionale – alla cui ricostruzione sono dedicati i primi capitoli del Rapporto – può anzitutto osservarsi che solo all'inizio degli anni '90 si è avviato un percorso riformatore in effettiva e sostanziale sintonia con i principi autonomistici dell'articolo 5 Cost. e con il disegno



costituzionale espresso nell'articolo 128, fino ad allora rimasto sostanzialmente inattuato.

La legge n. 142 del 1990 ha infatti radicato nell'ordinamento il principio dell'autonomia locale, riconoscendo spazi di autogoverno sul piano normativo, amministrativo e finanziario, nonché valorizzando – almeno negli enunciati normativi – le funzioni proprie degli enti locali. Il legislatore del '90 ha inoltre optato senza riserve per la scelta della differenziazione degli enti locali rispetto a quella dell'uniformità.

In precedenza il sistema era disciplinato, come noto, sulla base di un assetto normativo assai risalente dei comuni e delle province che, confluito poi nel testo unico del 1934, era fondato in larga misura sulla logica degli enti locali come amministrazioni indirette dello Stato, con un ordinamento interamente fissato al centro e con organizzazione, funzioni e meccanismi di funzionamento pressoché uniformi per tutti gli enti appartenenti alle due principali categorie di enti locali, comuni e province.

Al contrario, la scelta della l. 142/90 non è stata quella di stabilire una regolamentazione uniforme per ciascuna categoria di enti, bensì quella di riconoscere le autonomie nella loro effettiva realtà, adeguando e conformando quindi l'ordinamento alle oggettive differenze sussistenti tra le istituzioni locali, secondo un'impostazione più aderente al principio del policentrismo autonomistico di cui all'articolo 5 Cost.

In particolare, può senz'altro dirsi che, a partire dalla l. 142, anche la provincia abbia cambiato volto rispetto all'immagine – dominante nel periodo precedente – di ente che, pur essendo considerato alla stregua del comune nell'ambito del sistema delle autonomie locali, aveva in realtà funzioni assai limitate, con un ruolo istituzionale modesto, che risultava per certi versi ulteriormente indebolito dalla fisionomia forte degli organi periferici dello Stato di ambito provinciale (specie con riferimento alle prefetture), piuttosto che configurarsi come espressione effettiva di autonomia e soggetto istituzionale esponenziale di una collettività territoriale.

Con la nuova impostazione istituzionale la provincia riesce invece ad emanciparsi dalla “commistione” con le circoscrizioni provinciali come sedi di decentramento statale e assume una sua propria fisionomia, affermandosi come istituzione rappresentativa di una collettività locale, legata ad un territorio identificato dal collegamento tra un comune capoluogo e una comunità che vi gravita intorno. In questo senso l'Italia delle cento città è a ben vedere l'Italia dei cento capoluoghi di altrettante province.

La stagione delle riforme delle autonomie locali, che con la l. 142 prende avvio, porta così al progressivo riconoscimento del carattere sempre più ne-



cessario e di crescente importanza di questa istituzione territoriale, che viene specificamente valorizzata dalla prospettiva della sussidiarietà e dell'autonomia e quindi del rovesciamento della tradizionale impostazione piramidale dello Stato.



In questo quadro la legge del 1990 assume specifico rilievo anche per aver ritagliato alcuni significativi, seppur circoscritti, nuovi ambiti materiali di operatività dell'ente provinciale (riguardanti soprattutto l'assetto del territorio, l'ambiente, la programmazione dello sviluppo economico locale, alcuni servizi in campo socio assistenziale e culturale e altri ancora), che lo hanno posto – alla stregua del comune, sia pure a diverso titolo – come perno essenziale del governo locale.

Sempre al pari del comune, la provincia viene poi fatta oggetto di una disciplina di revisione della forma di governo con la successiva legge n. 81 del 1993, fino ad arrivare alla legge 265 del 1999 che prevede un ulteriore specifico rafforzamento dell'autonomia, anche normativa, degli enti territoriali locali, stabilendo precisi limiti al ruolo ordinamentale del legislatore statale. Questa stagione di riforme istituzionali riguardanti, a vario titolo, anche la provincia si conclude con l'emanazione del nuovo Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (n. 267 del 2000), in cui confluiscono e vengono organicamente evidenziati i vari profili che caratterizzano la fisionomia, l'organizzazione le funzioni e il funzionamento degli enti autonomi.

Si deve peraltro subito aggiungere che alle previsioni di potenziamento degli enti locali contenute nelle menzionate leggi di riforma, specie nella l. 142/90, non ha fatto per lo più seguito un coerente trasferimento di funzioni (e connesse risorse) agli enti locali, in particolare da parte delle regioni. In effetti, l'avvio di un percorso di valorizzazione delle autonomie locali volto a configurare anche la provincia come elemento imprescindibile dell'impianto policentrico dell'ordinamento si sarebbe dovuto saldare strettamente con un decentramento significativo dell'ente regione, spostando gran parte dei compiti e funzioni operative verso l'amministrazione provinciale. Ma l'inerzia o la riluttanza delle regioni ad attuare quanto previsto dall'art. 3 della l. 142 ha in larga misura vanificato, salvo in rare e circoscritte eccezioni, la potenziale portata delle riforme.

Per porre rimedio a questa situazione la legge 59 del 1997, nel solco di un orizzonte più ampio di riforma dell'intero sistema della pubblica amministrazione, ha delineato un nuovo assetto dell'amministrazione fondato anzitutto sull'amministrazione locale, secondo una logica esplicita di sussidiarietà e con l'obiettivo di indurre le regioni a spostare effettivamente il baricentro amministrativo sugli enti locali.

Il fatto che ciò sia accaduto “a Costituzione invariata” sottolinea come nei principi costituzionali vigenti prima della legge costituzionale n. 3 del 2001 fosse possibile rinvenire le virtualità inespresse di un assetto istituzionale che, ove coerentemente sviluppato, avrebbe già potuto determinare per molti versi la riedificazione in chiave policentrica del nostro sistema statale.

Dalla legge n. 59/97 e dal successivo d.lgs. 112/98 emerge anche il riferimento esplicito ad un ruolo più ampio, più complessivo e organico della provincia, che appare soggetto determinante per la promozione dello sviluppo locale – con funzioni incisive pure nel mercato del lavoro, nell’agricoltura e in altri settori cruciali dell’economia – e che finisce così per rappresentare uno snodo istituzionale essenziale sia rispetto ai comuni che alla regione.

Rispetto ai primi, specie perché può certamente svolgere a vario titolo una funzione di integrazione e di supporto, soprattutto nei confronti di quelli più piccoli, che si può tradurre in varie forme di assistenza tecnico-istituzionale, nonché in iniziative coprogrammate, come era già sostanzialmente previsto dall’articolo 14, comma 2, della legge 142/90, rimasto praticamente in larga misura senza un seguito concreto.

Nei confronti della regione, per converso, la provincia può essere determinante anche per concorrere a chiarificare finalmente il ruolo precipuo che dovrebbe caratterizzare l’attività della stessa regione, immaginata in Costituzione essenzialmente come soggetto di legislazione, programmazione e coordinamento, più che di amministrazione attiva, ma concretamente consolidatasi come soggetto operativo, dotato di un apparato (diretto o indiretto) spesso elefantico, burocraticamente assai simile al modello statale, per di più con una forte propensione all’accentramento e alla considerazione degli enti locali come soggetti funzionali agli obiettivi regionali, piuttosto che dotati di un’autonomia effettiva in ragione degli interessi delle comunità rappresentate.

Questa propensione regionocentrica si registra, oltretutto, in modo particolarmente accentuato nella gran parte delle regioni (e province) a statuto speciale, dove il rapporto fra il livello regionale e quelli provinciali ha assunto spesso caratteri di plateale conflittualità, come nel caso della Sicilia, che aveva addirittura originariamente scelto di sopprimere il livello provinciale; o del Friuli-Venezia Giulia, che ha anche di recente ipotizzato di rimettere in discussione la fisionomia della provincia come ente territoriale, malgrado ciò sia (da ritenere assolutamente ora) precluso sul piano costituzionale; o della Sardegna, che tra l’altro è arrivata a prevedere lo scioglimento degli organi elettivi delle province prima della loro scadenza naturale, incorrendo anche nella censura della Corte costituzionale.





Comunque, la riluttanza delle regioni ad attuare correttamente e in modo organico il decentramento delle funzioni previsto dalla legge 59/97 ha lasciato in mezzo al guado soprattutto il sistema delle province: alcune regioni non hanno infatti provveduto a dar corso ad alcun concreto adempimento nella prospettiva di un reale decentramento di compiti e strutture, come prefigurato dalla riforma Bassanini; mentre quelle che lo hanno fatto hanno spesso adottato leggi preliminari o “bandiera”, che non contengono realmente le previsioni di un trasferimento effettivo e certo di funzioni (e relative risorse) alle autonomie locali. Né è riuscito a scardinare in modo efficace questa riluttanza o inerzia delle regioni a decentrarsi e a valorizzare gli enti locali, in una prospettiva coerente col principio di sussidiarietà, il decreto governativo sostitutivo n. 96 del 1999, adottato ai sensi dell’art. 4 della legge n. 59/97, che pur aveva prefigurato – specie per le province – corpi organici di funzioni da riconoscere e trasferire alle istituzioni territoriali infraregionali.

In definitiva, solo poche previsioni legislative regionali possono essere considerate realmente preordinate a realizzare il disegno autonomistico prospettato dalle leggi n. 142/90 e 59/97: tra di esse vanno menzionate quelle che hanno valorizzato il ruolo della provincia come fulcro di sistemi di servizi a rete (specie nel servizio idrico integrato, nel ciclo dei rifiuti, nei trasporti pubblici locali) e quelle che hanno configurato la provincia come soggetto determinante per lo sviluppo economico, per la programmazione negoziata, per il coordinamento degli sportelli unici.

Permangono dunque una serie di nodi irrisolti, soprattutto sul piano (preliminare) della definizione e riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, da realizzare, superando finalmente le ricorrenti tentazioni verticistiche, imperniate su una logica gerarchica e di accentramento, in cui le funzioni agli enti locali sono tutt’al più o per lo più ancora conferite con molteplici condizionamenti e spesso ancora a mero titolo di delega, piuttosto che di trasferimento, aggirando tra l’altro, anche sotto questo profilo, quanto previsto dal ricordato decreto governativo sostitutivo n. 96/99. In sostanza, il decentramento avviato, con un’ambizione alta (e per molti aspetti nuova ed originale), dalla riforma amministrativa prevista a Costituzione invariata non è riuscita ad ottenere il risultato di una soddisfacente revisione del sistema delle competenze, pur avendo fornito alcune indicazioni di principio e di metodo innovative e pur avendo cercato di puntualizzare, sia nel decreto n. 112 che in quello sostitutivo n. 96, il quadro delle funzioni che avrebbero dovuto qualificare i due livelli di governo locale, con una specifica rilevanza per quelle della provincia.

### 3. Le province nel nuovo orizzonte costituzionale del policentrismo autonomistico

Su questo panorama in chiaroscuro si è poi innestata la riforma del Titolo V, che da un lato ha sancito sul piano costituzionale, e quindi in modo tendenzialmente irreversibile, la pari dignità di tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica, superando qualsiasi visione gerarchica dei rapporti interistituzionali; dall'altro ha, per così dire, radicalizzato il riassetto delle funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, incentrando di conseguenza l'amministrazione pubblica soprattutto sugli enti locali.

Il nuovo Titolo V ha, d'altra parte segnato – come già accennato – il definitivo punto di approdo nella configurazione della provincia come ente necessario in tutto il territorio nazionale, salvo le possibili implicazioni legate alla questione aperta delle città metropolitane, che la Costituzione si limita a prevedere come categoria astratta, senza tuttavia chiarire in quali contesti siano da realizzare, se siano obbligatorie o facoltative, ed ancora se siano sostitutive o integrative delle istituzioni territoriali ed eventualmente di quali.

Indipendentemente dalle scelte di merito che saranno adottate su questo specifico profilo delle città metropolitane, che assume tra l'altro peculiare rilievo nella delega prevista dall'art. 2 della legge n. 131/03 (e che, peraltro, può essere in larga misura condizionato dagli orientamenti che assumerà in materia la revisione costituzionale attualmente in discussione in Parlamento), la provincia resta comunque saldamente ancorata, in via generale, alla impostazione istituzionale sancita nell'art. 114, come ente costitutivo della Repubblica, dotato di un proprio statuto e di poteri e funzioni proprie (in molti casi da qualificare come fondamentali per l'intero sistema statale, in una logica che deve valorizzarne il più possibile l'autonomia, anzitutto normativa, nonché amministrativa e finanziaria).

In questo senso, l'esplicita nuova previsione costituzionale di una potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite consente ora, con tutta evidenza, anche di delimitare (e possibilmente salvaguardare) un'area di disciplina del proprio ordinamento riservata alla provincia e quindi preclusa all'intervento del legislatore ordinario (fermo restando ovviamente quanto previsto dalla lettera p del II comma dell'art. 117 in ordine alle materie di spettanza della legge statale).

Sul piano delle funzioni amministrative, poi, la costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dovrebbe rafforzare il processo di ulteriore trasferimento alle province di molte delle funzioni tuttora di competenza statale o regionale. A tal fine appaiono comunque a vario titolo





determinanti due adempimenti essenziali che non si sono ad oggi perfezionati, e che anzi non riescono a prendere corpo, nonostante le esplicite previsioni costituzionali. Da un lato ci si riferisce alla chiarificazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, che non è ancora intervenuta, nonostante siano scaduti i termini originariamente stabiliti dalla l. 131/03. Dall'altro si tratta di tener conto del valore decisivo dell'autonomia finanziaria che il nuovo articolo 119 riconosce anche alle province, sia sul piano delle entrate che delle spese, in uno con il principio di solidarietà: ma l'attuazione di questa previsione sembra di là da venire, anzi nel frattempo si sta paradossalmente sempre più consolidando un regime finanziario degli enti locali subordinato a periodiche e sordinate decisioni centralistiche, in piena contraddizione col dettato costituzionale e tali, comunque, da vanificare in radice il principio della autonoma responsabilità di gestione da parte dell'ente locale, in un quadro di risorse finanziarie certe, con il baricentro spostato in modo coerente verso i soggetti titolari delle funzioni.

Al di là di questi nodi, certo assai complessi e condizionanti, può comunque dirsi che il quadro costituzionale appare assai nitido nel delineare il futuro istituzionale della provincia, anche perché tale disegno non viene revocato in dubbio dalla (nuova) riforma costituzionale in itinere. Si tratta quindi sostanzialmente di perseguire in modo organico questa prospettiva, sia a livello del legislatore statale, sia a quello del legislatore regionale, realizzando il più possibile soluzioni concertate e condivise con gli enti locali. Ciò anche per sopperire in qualche modo alla ben nota carenza (almeno per ora) di quella garanzia che sarebbe indispensabile per assicurare il rispetto della loro autonomia: che potrebbe consistere nella possibilità di rivolgersi direttamente alla Corte costituzionale a fronte di un intervento legislativo ritenuto lesivo delle proprie prerogative costituzionalmente sancite.

Sotto questo profilo, ci si limita a segnalare che il progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione, pur tra molteplici criticità, sembra prefigurare – come già era avvenuto nel testo predisposto nella Bicamerale D'Alema – il riconoscimento di un possibile accesso alla Corte per gli enti locali: accesso che, una volta concretamente realizzato, concorrerebbe di certo a rendere più effettiva la tutela costituzionale della loro autonomia.

#### **4. Lo stato dell'arte delle province e le prospettive di sviluppo della loro autonomia**

---

Dal punto di vista dell'approccio empirico, la ricerca sul campo – di cui danno conto puntuale una serie di capitoli del Rapporto – dimostra che lo



stato dell'arte dell'assetto delle province riflette in larga misura gli orientamenti emergenti dal quadro istituzionale, malgrado le incertezze legislative e le carenze sul piano dell'implementazione, perché le province si sono mosse in varie circostanze motu proprio, cercando di attuare, per quanto possibile, il disegno costituzionale e riorganizzando in molti casi strutture ed apparati operativi in questa prospettiva nuova, che responsabilizza ciascun ente nel definire le proprie esigenze e le relative misure organizzative ed operative.

In questo senso il Rapporto fornisce certamente vari elementi utili per cogliere alcune significative tendenze in atto e per evidenziare il dinamismo delle amministrazioni provinciali nella cura degli interessi di area vasta nei settori chiave qui presi in esame.

Ciò detto, va comunque poi sottolineato che – a voler saldare il nuovo disegno costituzionale delle autonomie locali con un effettivo riassetto complessivo del sistema istituzionale e amministrativo – lo scenario che si apre d'ora in avanti dovrà essere quello di un forte (e sinergico) protagonismo dei diversi attori istituzionali – Stato, regioni ed enti locali – ciascuno dei quali è chiamato, per quanto di rispettiva competenza, ma spesso con procedimenti concertati e improntati a leale collaborazione, agli adempimenti necessari per adeguare l'assetto dei propri poteri al mutato impianto costituzionale.

Da una parte, sarà compito del legislatore statale provvedere (anzitutto) alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), nonché all'attuazione dell'articolo 7 della legge La Loggia; dall'altra, sarà invece il legislatore regionale a doversi attivare per l'ulteriore conferimento agli enti locali delle funzioni ancora in capo alla regione.

D'altra parte, dovranno essere le province stesse ad esercitare sempre più in chiave nuova l'autonomia statutaria e regolamentare che la Costituzione garantisce loro e quindi ad interpretare in modo potenziato il proprio spazio di autogoverno, sia per riorganizzare le strutture per la gestione dei propri compiti, sia per definire un quadro di controlli interni che porti a declinare l'autonomia come responsabilità, autocontrollo e quindi capacità di garantire legalità sostanziale, e non solo formale, all'azione amministrativa.

