
CONCLUSIONI



Le prospettive dell'Istituzione
"Provincia" come ente
di governo di area vasta
di Piero Antonelli



Tentare solo di rappresentare alcune riflessioni conclusive rispetto ad un lavoro di così ampia portata non è sicuramente un'impresa né semplice, né agevole. Il "*Rapporto sulle Province italiane*", infatti, è molto complesso e spazia dai temi di carattere istituzionale, a quelli di tipo finanziario ed, infine, ai profili più specifici di interesse delle Province. D'altro canto praticamente impossibile rispondere all'obiettivo di pubblicare un prodotto completo ed esaustivo sotto ogni aspetto.

Il rapporto, quindi, non ha l'ambizione di rappresentare in modo organico l'ampiezza delle funzioni amministrative che le Province italiane esercitano oggi, ma si propone l'obiettivo di evidenziare, in quanto problematico, un processo di crescita istituzionale di un ente locale che, sempre di più, si pone come essenziale nell'ambito dell'ordinamento costituzionale e amministrativo del nostro Paese.

In questo senso alcuni profili, più di altri, meritano di essere evidenziati per cercare di tracciare alcune linee di sviluppo dell'ente sempre in una ottica di integrazione con gli altri livelli di governo, le Regioni per un verso e i Comuni per l'altro.

Allo steso tempo, non si possono sottacere alcuni rischi insiti nei processi in atto. Basti pensare, sul versante istituzionale, alle riflessioni in merito alla riforma costituzionale in corso di approvazione o più in particolare al processo di attuazione della riforma del titolo V, con particolare riguardo alla delega di cui all'art. 2 della legge 5 giugno 2003 n. 131 e, sul versante finanziario, alla mancata attuazione dell'art. 119 della Cost. e, per contro, alle norme delle leggi finanziarie, che ledono sotto più profili (organizzativi, funzionali, della gestione delle risorse) l'autonomia finanziaria e impositiva delle Province e, più in generale, di tutte le autonomie territoriali.

Le Province italiane hanno conosciuto negli ultimi 15 anni un processo di consolidamento amministrativo che ha origine dalle legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990. Il percorso di crescita istituzionale è diventato evidente soprattutto conseguentemente all'attuazione della



legge 59/97, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato (il D. lgs. 112/98 e gli altri decreti delegati) e dalle Regioni (leggi regionali di attuazione della legge 59/97 e dei suoi decreti delegati e ulteriore legislazione regionale di trasferimento).

In seguito a questo continuo processo di riforma amministrativa e di trasferimento delle funzioni si può dire, senza dubbio, che le Province sono le istituzioni territoriali che più sono cambiate e più hanno accresciuto le loro competenze in questi anni. Questa nuova collocazione istituzionale è stata la premessa anche del consolidamento costituzionale della Provincia, avvenuto in seguito all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione si ricavano i pilastri costituzionali di riferimento del nuovo ruolo istituzionale della Provincia:

- l'equiordinazione sostanziale tra tutti i livelli di governo territoriale (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato) e l'autonomia riconosciuta alle Province dalla Costituzione in materia di organizzazione e di disciplina delle funzioni svolte, con il rinvio agli statuti e ai regolamenti (art. 114 e art. 117, comma 6);
- il principio di sussidiarietà, con la generale attribuzione delle funzioni amministrative alle autonomie locali ed il riconoscimento di funzioni fondamentali e di funzioni proprie delle Province, nell'ambito dell'allocazione delle funzioni (art. 117, comma 2, lettera p) ed art. 118);
- il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria, impositiva e contabile delle Province, con la previsione di risorse autonome per l'esercizio di tutte le funzioni istituzionali secondo un modello di federalismo fiscale (art. 119).

Il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 non è stato ancora avviato con la sufficiente determinazione. Le autonomie territoriali hanno sollecitato il Governo in diverse sedi, in primo luogo nell'ambito della Conferenza unificata, a dare una coerente attuazione delle nuove disposizioni costituzionali.

Da queste sollecitazioni è scaturita anche l'approvazione della legge 131/03 che prevede, all'art. 2 una delega importante per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per la revisione delle disposizioni del Testo unico 267/00 incompatibili con il nuovo testo costituzionale, che presenta diverse potenzialità. Con l'individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, sarà possibile definire una cornice minima di funzioni comuni a tutte le Province italiane, che non potrà essere intaccata dalle Regioni e sulla quale le leggi regionali potranno operare ulterio-

ri arricchimenti nell'attribuzione delle funzioni amministrative alle Province. Con la revisione del TUEL si potranno superare o rendere cedevoli le disposizioni di legge che ledono l'autonomia organizzativa riconosciuta alle Province direttamente dalla Costituzione.

L'attuazione della delega prevista dall'art. 2 della legge 131/2003 presenta, altresì, diversi rischi, poiché il legislatore delegato può anche operare, nel concreto, un restringimento degli ambiti di autonomia e delle attribuzioni oggi riconosciute alle Province dalla Costituzione. Ciò è evidente rispetto alle ipotesi di nuova disciplina prevista per l'istituzione delle Città metropolitane. Una scelta che legasse il destino di questi nuovi enti previsti dalla Costituzione soltanto alle vicende del Comune capoluogo sarebbe in contrasto con le esigenze di governo integrato (di governance) dell'area metropolitana e potrebbe portare alla proliferazione di nuove Province. Una scelta di questo tipo sarebbe fortemente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Provincia interessata se non è previsto il suo consenso nel procedimento di istituzione della Città metropolitana.

Il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 è complicato dall'ulteriore disegno di riforma costituzionale che è stato approvato, il 15 ottobre scorso, dalla Camera dei deputati.

Le Province hanno più volte ribadito l'esigenza di completare la riforma costituzionale del 2001 con l'istituzione di un Senato rappresentativo delle Autonomie territoriali e la previsione dell'accesso alla Corte costituzionale per i Comuni e le Province contro le leggi statali e regionali che ledano le loro attribuzioni costituzionali. Il disegno di riforma approvato è molto più esteso e riguarda tutta la seconda parte della Costituzione. Se, da un lato, è stata accolta la proposta del riconoscimento dell'accesso dei Comuni e delle Province alla Corte costituzionale, dall'altro sono state respinte le proposte delle Province sul Senato federale e sulla costituzionalizzazione della Conferenza unificata, quale sede privilegiata dei raccordi istituzionali. Il disegno di riforma, nel suo complesso, appare così contraddittorio, con numerose disposizioni che possono generare confusione ed essere foriere di futuri conflitti istituzionali.

Il dibattito sulle riforme costituzionali ha evidenziato alcune tendenze nell'evoluzione più recente degli assetti istituzionali. C'è una spinta istituzionale e una tendenza a spostare l'asse di riferimento delle Province e degli enti locali dallo Stato alle Regioni, che è evidente soprattutto se si guarda alle funzioni e alle risorse attribuite dalle Regioni alle Province. Se si vuole essere coerenti con l'impianto della riforma costituzionale del 2001 e con il principio della pari dignità costituzionale dei livelli di governo territoriale previsti





dall'art. 114, questa spinta dovrebbe portare alla nascita di sistemi regionali delle autonomie locali e all'istituzione, attraverso i nuovi Statuti regionali, di Consigli regionali delle autonomie locali, come sedi non solo di consultazione, ma anche di codecisione e di partecipazione alle principali scelte legislative e di indirizzo delle Regioni. Tutto questo, invece, non sta avvenendo e vi è, perciò, il rischio concreto di un nuovo centralismo regionale, non solo nell'esercizio delle funzioni legislative di loro competenza, ma anche nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle regioni, per via diretta o tramite enti strumentali o società partecipate, che invece dovrebbero essere attribuite ai Comuni (singoli o associati) e alle Province sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Le prospettive delle province divengono ancora più problematiche se si pone attenzione ai profili finanziari. Non vi è ancora una reale autonomia finanziaria e non è ancora garantita l'autonomia di entrata e di spesa delle Province e la piena responsabilità rispetto alle risorse da gestire nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali.

È a tutti evidente che la crescita delle funzioni amministrative esercitate dalle Province ha comportato anche la crescita delle risorse finanziarie soprattutto grazie all'aumento dei trasferimenti regionali. Questa maggiore disponibilità di risorse, paradossalmente ha portato ad una diminuzione dell'autonomia finanziaria delle Province, poiché non si è data attuazione alle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale. Sono prorogati ulteriormente di un anno i lavori dell'Alta commissione e, in mancanza di una legge generale di coordinamento della finanza pubblica, non è possibile prevedere i tributi propri, le quote di compartecipazione, nonché i fondi perequativi, che possano consentire alle Province di esercitare le loro funzioni con autonomia di entrata e di spesa. Anzi, il succedersi delle ultime leggi finanziarie ha portato nel concreto ad un stretta costante sulla finanza provinciale, con le limitazioni sulle spese correnti e di investimento previste dal patto di stabilità interno e da diversi provvedimenti emergenziali di controllo sui conti pubblici.

Dall'evoluzione più recente degli assetti istituzionali, seppur con le luci e le ombre che abbiamo analizzato, si possono delineare i possibili assi di sviluppo della *Provincia, come ente di "governance" del territorio*, per valorizzare il ruolo di ente di governo di area vasta che essa ha sempre più assunto in questi anni.

Innanzitutto, si può affermare, oramai, senza possibilità di smentita, il riconoscimento in capo alla Provincia della piena titolarità a svolgere una funzione di coordinamento e di raccordo con i diversi soggetti, pubblici e privati, che operano nel suo territorio.

L'acquisita consapevolezza delle potenzialità di questo ruolo è dimostrata dalla capacità dimostrata dalle Province nel saper indirizzare in modo strategico gli obiettivi da perseguire per una politica di sviluppo territoriale.

È questo, a mio avviso, un aspetto che deve essere sottolineato e che deve rappresentare un asse di azione per tutte le Province: il poter far riferimento su un ente come la Provincia che si pone come istituzione capace di imprimere una visione strategica degli interessi del territorio a tutti i soggetti che vi operano.

In questa prospettiva diventano essenziali, innanzitutto, le politiche di pianificazione territoriale e di programmazione delle Province.

La peculiarità tipica della Provincia come ente di area vasta la caratterizza come l'ente che sempre di più e meglio può valorizzare il territorio entro un contesto unitario, conciliando sviluppo e tutela e facendosi carico di attività di coordinamento verso i Comuni e di un'opera di mediazione tra i diversi interessi in campo. Solo dotandosi di propri strumenti di pianificazione e di governo territoriale la Provincia potrà assumere quella funzione di reale centro di "governance" territoriale e di interlocuzione con gli altri soggetti protagonisti dello sviluppo locale.

Come ente di area vasta, la Provincia svolge la sua attività di programmazione di integrazione in una logica di forte integrazione con gli altri livelli di governo: le Regioni e i Comuni. In estrema sintesi, vi è qui un terreno di azione sostanziale che spinge la Provincia a fare sistema, cioè a promuovere forme associative, di cooperazione, spazi di concertazione tra gli enti e i soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio, in un quadro strategico di obiettivi definiti.

Accanto a queste funzioni generali di pianificazione e programmazione la Provincia svolge alcune funzioni strategiche per il territorio e, soprattutto, per le generazioni future: se si guarda alla catena delle funzioni concretamente esercitate dalle Province – ambiente, lavoro, formazione professionale, istruzione, infrastrutture, sviluppo locale, ... – si può verificare come le province siano oggi il crocevia dei processi e dei progetti che disegnano lo sviluppo e il futuro dei loro territori.

Il nuovo ruolo di ente di governo di area vasta e le funzioni concretamente esercitate proiettano le istituzioni provinciali sempre più in una dimensione di innovazione. Dal punto di vista funzionale, infatti, le Province sono sempre più spinte ad investire verso il loro territorio: diventano punto di riferimento dei sistemi di governo e di sviluppo territoriale e, allo stesso tempo, volano per la promozione e la diffusione delle innovazioni e delle nuove tecnologie a livello locale. Dal punto di vista organizzativo, esse sono al centro



dei processi di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici secondo criteri di efficienza ed efficacia e attraverso un'azione costante di cooperazione istituzionale e di concertazione sociale.

In ultima analisi, il potenziamento del ruolo delle Province lungo gli assi ora descritti dipende essenzialmente da due variabili:

- la capacità degli amministratori delle Province di governare questi processi attraverso un forte impulso politico ed un continuo rapporto con il territorio e con i soggetti che vi operano;
- la capacità dei dirigenti delle Province di essere i pilastri dell'innovazione e del processo di cambiamento nelle loro amministrazioni.

Con queste luci e queste ombre, l'esperienza di innovazione istituzionale a livello locale, di cui le Province sono state protagoniste, può rappresentare un precedente e un punto di riferimento per ripensare i processi di riforma e le politiche a livello nazionale.





- Ludovico Albert, *Dirigente Provincia di Torino*
Piero Antonelli, *Direttore generale Upi*
Carlo Buratti, *Professore di Scienza delle Finanze Università di Padova*
Renato Cameli, *Dottorando di ricerca Università "Tor Vergata" di Roma*
Rossana Casasanta, *Esperta politiche comunitarie*
Luca Castelli, *Dottore di ricerca Università di Perugia*
Vincenzo Cerulli Irelli, *Professore di Diritto amministrativo Università "La Sapienza" di Roma*
Francesco Delfino, *Direttore generale Provincia di Prato*
Gian Candido De Martin, *Professore di Istituzioni di diritto pubblico e Direttore del Centro "Vittorio Bachelet" Università Luiss di Roma*
Francesca Di Lascio, *Dottore di ricerca Università Politecnica delle Marche*
Carla Di Lello, *Dottoranda di ricerca Università di Perugia*
Eduardo Gianfrancesco, *Professore associato di Diritto costituzionale Università di Teramo*
Claudia Giovannini, *Funzionario Upi*
Luisa Gottardi, *Funzionario Upi*
Cristiano Lorenzo Kustermann, *Funzionario Provincia di Roma, Dottore di ricerca Università "Tor Vergata" di Roma*
Tiziana Lobello, *Dottoranda di ricerca Università di Teramo*
Barbara Luisi, *Funzionario Provincia di Campobasso*
Stelio Mangiameli, *Professore di Diritto costituzionale Università di Teramo*
Enrico Menichetti, *Dottore di ricerca Università di Firenze*
Mauro Monaco, *Funzionario Provincia di Roma*
Eriuccio Nora, *Dirigente Provincia di Modena*
Gaetano Palombelli, *Funzionario Upi, Dottore di ricerca Università di Perugia*
Samantha Palombo, *Funzionario Upi*
Alberto Perron Cabus, *Dirigente Provincia di Torino*
Emilia Pulcini, *Collaboratrice diritto amministrativo – Università "La Sapienza", di Roma*
Roberto Piperno, *Esperto politiche culturali*
Giovanni Ravelli, *Dirigente Provincia di Ferrara*



Quaderni

1. **Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2001)
2. **La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali**
(giugno 2001)
3. **Patti territoriali e agenzie di sviluppo**
(giugno 2001)
4. **Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale**
(luglio 2001)
5. **Comuni e imprese – 56 esperienze di sportello unico**
(ottobre 2001)
6. **Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale**
(febbraio 2002)
7. **Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.- Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2002)
8. **Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano**
(ottobre 2002)



9. **Le Province nell'attuazione del piano di e-government**
(novembre 2002)
10. **Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale**
(aprile 2003)
11. **Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2003)
12. **L'Amministrazione liberale – Appunti di lavoro**
(giugno 2003)
13. **La valorizzazione sostenibile delle montagne**
(giugno 2003)
14. **Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna**
(giugno 2003)
15. **Le Agenzie di Sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali**
(giugno 2003)
16. **Contabilità ambientale negli enti locali**
(giugno 2003)
17. **Le Agende 21 Locali**
(giugno 2003)
18. **Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale**
(luglio 2003)
19. **Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello Unico**
(dicembre 2003)
20. **Le autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome**
(marzo 2004)

21. **La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca**
(marzo 2004)
22. **La comunicazione pubblica – Linee operative**
(giugno 2004)
23. **La semplificazione amministrativa nelle Regioni**
(giugno 2004)
24. **Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(luglio 2004)
25. **La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente**
(luglio 2004)
26. **L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione**
(ottobre 2004)



Strumenti

1. **Il contenzioso nel lavoro pubblico**
(maggio 2001) *esaurito*
2. **Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM**
(luglio 2001)
3. **Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali**
(gennaio 2002)
4. **Project Cycle Management – Manuale per la formazione**
(marzo 2002)
5. **Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale**
(marzo 2002)



6. **Il governo delle aree protette**
(aprile 2002)
7. **Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato**
(aprile 2002)
8. **Common assessment framework – Uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni**
(giugno 2002)
9. **Il controllo di gestione negli enti locali**
(luglio 2002)
10. **Comunità di pratiche, apprendimento e professionali – una metodologia per la progettazione**
(dicembre 2002)
11. **Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM**
(marzo 2003)
12. **L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive**
(marzo 2003)
13. **Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi**
(giugno 2003)
14. **Manuale per il responsabile dello sportello unico – Regione Lombardia**
(giugno 2003)
15. **Manuale per il responsabile dello sportello unico – Regione Emilia-Romagna**
(settembre 2003)
16. **Il sistema normativo della protezione civile**
(novembre 2003)

17. **Il ruolo delle Province in materia di viabilità**
(febbraio 2004)
18. **Investimenti pubblici e processo decisionale**
(maggio 2004)
19. **Manuale per il responsabile dello sportello unico –
Regione Campania**
(maggio 2004)
20. **Manuale per il responsabile dello sportello unico –
Regione del Veneto**
(luglio 2004)
21. **Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione**
(luglio 2004)
22. **Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata**
(luglio 2004)



Ricerche

1. **Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa**
(novembre 2001) *esaurito*
2. **E-government – Nuovi paradigmi organizzativi e formativi
nelle Regioni e negli Enti locali**
(maggio 2002)
3. **Pubblica Amministrazione on line – esempi di servizi interattivi**
(settembre 2002) *esaurito*
4. **L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione**
(ottobre 2002)
5. **Il concorso pubblico elettronico**
(marzo 2003)



6. **I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi**
(marzo 2003) *esaurito*
7. **Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo – Dalle analisi alle politiche**
(aprile 2003)

Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione

1. **Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni**
(novembre 2002)
2. **L'impatto economico dello Sportello unico**
(novembre 2002)
3. **Scambio di innovazioni tra amministrazioni**
(aprile 2003)
4. **Il Bilancio delle Competenze Una proposta per la Pubblica Amministrazione**
(giugno 2003)
5. **Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni obiettivo 1**
(luglio 2003)
6. **L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.)**
(agosto 2003)
7. **Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.**
(agosto 2003)
8. **Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti**
(agosto 2003)
9. **Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese**
(dicembre 2003)

10. **Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali**
(dicembre 2003)
11. **Governance e sviluppo territoriale**
(dicembre 2003)
12. **Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna**
(dicembre 2003)
13. **Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali**
(dicembre 2003)
14. **Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto**
(aprile 2004)
15. **L'esperienza dei PIT – Studi di caso**
(aprile 2004)
16. **La formazione continua nella P.A. – L'esperienza del Progetto Gymnasium**
(aprile 2004)
17. **Flessibilità e lavoro pubblico – Manuale operativo**
(maggio 2004)
18. **Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace**
(maggio 2004)
19. **Sistemi informativi per i progetti integrati territoriali**
(luglio 2004)



Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

via Salaria 229, 00199 Roma

tel. 06 84891

www.formez.it

editoria@formez.it

*Stampa Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)*

*Finito di stampare nel mese di Novembre 2004
Pubblicazione non in vendita*