

La Provincia e il coordinamento dello sviluppo locale

di Luca Castelli*

pubblicato in "**Rapporto sulle Province**" a cura dell'Unione delle Province Italiane

(Roma - novembre 2004)

1. L'individuazione della provincia come livello istituzionale di riferimento nel coordinamento dello sviluppo locale è frutto di un'evoluzione legislativa che, a partire dalla legge n. 142 del 1990, ha dapprima affermato, poi successivamente consolidato il ruolo dell'ente in questo settore.

In via generale la l. n. 142, dando finalmente attuazione all'articolo 128 della Costituzione poi soppresso, sancisce il definitivo superamento delle incognite che avevano a vario titolo contrassegnato la vicenda delle province – sempre in bilico fra soppressione o rinnovato favore – attraverso un deciso rafforzamento della loro “fisionomia funzionale”¹.

Nei confronti della provincia il legislatore del '90 ha ritagliato infatti un assetto di competenze nel quale, alle tradizionali funzioni di programmazione (art. 15), si affiancano una serie di rilevanti funzioni di gestione (art. 14), all'interno di un sistema delle autonomie locali in cui “la provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e *promuove lo sviluppo* (corsivo nostro) della comunità provinciale” (art. 2, comma 3).

In tema di sviluppo economico tuttavia, la provincia si rivela solo marginalmente lambita dall'attribuzione di funzioni di amministrazione attiva – se non per la parte relativa alla tutela e valorizzazione delle risorse energetiche (art. 14, comma 1, lett. b) –, poiché la legge le confeziona un ruolo eminentemente programmatico².

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia

¹ Così L. Vandelli, voce *Provincia*, in *Enciclopedia del Diritto*, p. 819.

² Come sottolinea, di recente, A. Pacchiarotti, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, 2004, p. 388.

E' quanto si ricava anzitutto dalla previsione contenuta nel secondo comma dell'articolo 14, ai sensi del quale "la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico...".

In questo caso, il legislatore non procede ad una puntuale ricognizione delle materie in cui la provincia può esercitare i suoi compiti – come viceversa avviene nel primo comma –, ma introduce una "clausola generale"³ che consente all'ente provinciale di autoassumere le funzioni c.d. "libere", cioè non espressamente riservate ad altri enti, potendo poi scegliere se svolgerle in via diretta ovvero promuoverle e coordinarle per la cura degli interessi socio-economici di area vasta⁴.

E' tuttavia nell'articolo 15 che si rinviene la peculiare vocazione programmatica dell'amministrazione provinciale, chiamata ad una serie di significativi compiti di raccordo: verso l'alto, nei confronti della regione, attraverso la raccolta e il coordinamento delle proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione economica regionale (lett. a); verso il basso, nei confronti dei comuni, promuovendo il coordinamento della loro attività programmatica (lett. c).

Il legislatore del '90 identifica inoltre la provincia come autonomo centro di programmazione, in grado di adottare propri programmi pluriennali di sviluppo e il piano territoriale di coordinamento che contiene, per quanto qui rileva, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture (comma 2).

Emerge nel complesso un disegno volto a valorizzare il nuovo profilo della provincia come ente intermedio a fini generali, nel quale l'accentuazione dei compiti di programmazione, promozione e coordinamento delle attività degli

³ Secondo G. Pastori, voce *Provincia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, 1997, p. 206.

⁴ Cfr. M. Renna, *Articolo 19*, in *L'ordinamento degli enti locali*, a cura di M. Bertolissi, Il Mulino, 2002, p. 141.

enti locali, appare comunque preordinata all'efficace svolgimento delle funzioni gestionali di area vasta⁵.

Compete invece alla regione la definizione delle concrete modalità di interazione fra provincia e comuni, in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 3, secondo cui “la legge regionale disciplina la cooperazione di comuni e province fra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali *al servizio dello sviluppo economico* (corsivo nostro)...”.

Il legislatore regionale è così chiamato a stabilire, ai fini della programmazione regionale, le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani regionali (art. 3, comma 6); ai fini di quella provinciale, le norme che assicurano il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali (art. 15, comma 4).

L'assetto normativo sin qui delineato è poi confluito – pressoché integralmente – nel decreto legislativo n. 267 del 2000, con le sole modifiche introdotte dalla legge n. 265 del 1999 nella prospettiva di un potenziamento dell'autonomia locale.

Tali innovazioni, se per un verso non hanno affatto scalfito la disciplina delle funzioni provinciali, confermando in pieno l'impianto del '90, per altro verso hanno invece inciso, in modo non trascurabile, proprio sul ruolo della regione nella disciplina delle relazioni fra enti locali.

L'articolo 4, comma 4, del t.u. circoscrive infatti l'intervento regionale – rispetto a quanto originariamente previsto nella l. 142 – alla sola indicazione dei “principi” della cooperazione fra comuni e province.

Si tratta di una precisazione di non poco rilievo, che va interpretata nel senso di precludere alla legge regionale una disciplina esaustiva di tutti i profili concernenti i raccordi infraregionali esaltando, all'opposto, la dimensione

⁵ In questo senso sempre M. Renna, *Articolo 20*, in *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 144.

policentrica e tendenzialmente paritaria dei rapporti fra i diversi livelli di governo⁶.

All'insegna del ruolo della regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie"⁷, il testo unico configura in tal modo un sistema "reticolare" improntato ad un principio di sostanziale parivalenza, in cui la cooperazione fra i diversi enti, nel rispetto delle reciproche competenze, rappresenta la cifra qualificante di un modello di relazioni interistituzionali espressamente finalizzato allo sviluppo economico del territorio (art. 4, comma 4, t.u.).

Proprio a questo fine incombe, tra l'altro, sulla regione l'onere di prevedere strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti..., per consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali (art. 4, comma 5).

In campo economico dunque, il rilievo della partecipazione come metodo "stabile e continuativo"⁸ dei rapporti fra regione ed enti locali, si traduce in una visione che affida lo sviluppo di ciascun singolo territorio non già alla cura esclusiva del rispettivo ente di governo, bensì ad un'azione coordinata di interventi a più livelli nel contesto del "sistema regionale delle autonomie locali".

2. Una simile ricostruzione si rivelerebbe tuttavia incompleta, se non si desse altresì conto della disposizione contenuta nel terzo comma dell'articolo 4 che, riproducendo l'analoga previsione del decreto legislativo n. 112 del 1998, richiama i principi fissati dalla legge Bassanini ai fini del riparto di funzioni fra le varie autonomie locali.

⁶ Cfr. G. C. De Martin, *Art. 4*, in *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 74.

⁷ Prefigurato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 1991.

⁸ Così G. Pastori, *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, a cura di G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Maggioli, 2000, p. 18.

Il riferimento al decreto 112 e ai principi che lo informano, se per un verso conferma l'impossibilità di inquadrare in un'ottica di sovraordinazione gerarchica i rapporti fra i diversi livelli territoriali, per altro verso prefigura – di pari passo con la sua attuazione regionale – un processo di progressivo incremento del patrimonio funzionale della provincia in ciascuno dei tre settori organici considerati.

Segnatamente, nel settore dello sviluppo economico e attività produttive, la provincia viene investita dal conferimento di funzioni statali nelle materie dell'industria e dell'energia.

Nel primo caso, il trasferimento è circoscritto alle funzioni relative alla produzione di mangimi (art. 19, comma 9) e, più incisivamente, al coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, che è a ben guardare funzione delle regioni, cui tuttavia esse provvedono anche attraverso le province (art. 23, comma 2).

In materia di energia sono invece attribuite alle province la redazione e l'adozione dei programmi d'intervento per la promozione delle fonti rinnovabili; l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione; il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici (art. 31, comma 2).

Quest'ultima disposizione si dimostra pienamente coerente con la competenza che il legislatore del '90 aveva già attribuito all'amministrazione provinciale, a conferma del nesso che sussiste tra l'attuazione del decreto 112 e il precedente costituito dalla l. 142⁹.

Le previsioni del d. lgs. 112/98 sembrano invece avvalorare, nel loro complesso, la tendenza – già riscontrata nella l. 142 – a mantenere in capo alla provincia l'impronta di ente a prevalente connotazione programmatica in ambito economico.

⁹ Cfr. G. Meloni, *L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998 e il precedente della l. 142 del 1990*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, cit., p. 29.

Alla base dell'esclusione della provincia dal conferimento di funzioni gestorie in tale settore, risiede verosimilmente un giudizio negativo circa l'adeguatezza del livello provinciale ad essere destinatario di compiti che si ritiene richiedano, viceversa, l'esercizio unitario a livello regionale.

In questo scenario, un ulteriore irrobustimento del profilo funzionale della provincia in campo economico si profila, come detto, solo in sede di attuazione regionale del decreto 112, ma sconta inevitabilmente il diverso evolversi – da regione in regione – delle scelte allocative sotto il profilo dei tempi, dell'oggetto e delle modalità dei conferimenti¹⁰.

Malgrado risulti estremamente arduo delineare – in termini generali e per ciascuna regione – un quadro compiuto della ripartizione delle funzioni fra i vari livelli di governo, anche per i noti ritardi accumulati nell'implementazione dell'articolo 3 della l. 142¹¹, sembra nondimeno possibile tentare di enucleare alcune linee di tendenza dell'attuazione regionale del decreto 112, limitatamente alle competenze provinciali in tema di sviluppo economico.

Il primo dato che emerge con una certa nettezza riguarda proprio la materia dell'industria, rispetto alla quale si può constatare come le regioni abbiano mantenuto accentrate presso di sé la maggior parte delle funzioni conferite dal decreto 112, disattendendo platealmente quanto previsto dal decreto sostitutivo n. 96/99 in ordine al trasferimento delle stesse alle province¹².

In materia di energia si deve per converso rilevare che tutte le regioni si sono attivate per ritagliare alle province le funzioni relative alla redazione ed

¹⁰ Per una disamina puntuale sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998 si veda il *Rapporto sull'attuazione regionale del d.lgs.112/1998*, numero monografico della *Rassegna sull'attuazione della riforma delle autonomie*, a cura del Centro "V. Bachelet" della Luiss, 2002.

¹¹ Come evidenzia G. Meloni, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in *Rapporto sull'attuazione regionale del d.lgs.112/1998*, cit., p. 7 ss.

¹² Cfr. G. C. De Martin, *Autonomie locali e federalismo amministrativo*, in *Un primo bilancio sul "federalismo amministrativo"*, Atti della III Conferenza sullo stato di attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, Roma, Camera dei deputati, 20 febbraio 2001.

adozione di piani d'intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Molto più frastagliato risulta infine il quadro relativo alle competenze in materia turistica, in cui le leggi regionali oscillano tra il rinvio della distribuzione delle competenze a livello locale ad un futuro intervento del legislatore; il rinvio al riassetto già operato da precedenti leggi regionali; la previsione di una competenza generale e residuale in favore delle province; la mancanza di ogni conferimento verso tale livello.

A completare il quadro fin qui delineato, rileva poi – su tutt'altro versante – il ruolo della provincia come ente di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata.

La sua estensione territoriale fa infatti dell'amministrazione provinciale l'ente meglio attrezzato a svolgere una funzione di promozione nei confronti di alcuni degli istituti propri di questo sistema.

Lo confermano, da una parte, l'esperienza dei patti territoriali, che ha evidenziato come la dimensione provinciale di area vasta copra il 98% dei casi; dall'altra, il fatto che l'attivazione delle intese istituzionali di programma abbia dimostrato quanto necessaria sia la concertazione con le province in sede di accordi di programma quadro¹³.

3. Sembra a questo punto opportuno chiedersi – conclusivamente – in che modo la riforma del Titolo V venga ad incidere sul ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, così come ricostruito nelle pagine che precedono.

Innanzitutto, la copertura costituzionale assicurata ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in uno col nuovo volto policentrico della Repubblica scolpito nell'articolo 114, non fa che confermare

¹³ Cfr. *Il ruolo delle province nel quadro del sistema socio-economico del Centro Italia*, Laboratori territoriali n. 1, Cnel, 2000.

quel rapporto di equiordinazione tra i diversi livelli di governo, che già si desumeva dalla lettura sistematica del testo unico e che tanta parte riveste ai fini di un'efficace azione di sostegno in favore dello sviluppo del territorio.

In secondo luogo l'avvenuta costituzionalizzazione di questi canoni, nel consolidare e rendere tendenzialmente stabile il percorso riformatore intrapreso dal legislatore del '97, implica per altro verso un riassetto complessivo del sistema amministrativo coerente con il nuovo impianto istituzionale, caratterizzato dalla generalizzata attribuzione delle funzioni ai comuni, salvo il loro conferimento ad un livello superiore per esigenze di esercizio unitario (art. 118, comma 1, Cost.).

Questa previsione prefigura pertanto un processo di rideterminazione delle funzioni che, nel settore dello sviluppo economico, investe materie che il nuovo articolo 117 – innovando rispetto al passato – ha rimesso prevalentemente alla competenza legislativa regionale sia concorrente, ma soprattutto residuale.

Spetterà così soprattutto al legislatore regionale effettuare in concreto le scelte relative all'allocazione delle funzioni tra i vari enti territoriali, in ossequio al vincolo costituzionale della ordinaria destinazione ai comuni, ovvero in deroga a questo per assicurarne l'esercizio unitario¹⁴.

In questa prospettiva l'implementazione del Titolo V, se presa sul serio, apre dunque la strada ad un'ulteriore fase di redistribuzione infraregionale di funzioni e compiti amministrativi, che se da un lato darà nuovo impulso al processo – a tutt'oggi incompiuto – di conferimento agli enti locali delle funzioni ancora “parcheeggiate”¹⁵ a livello regionale, dall'altro potrebbe anche incidere, in termini diminutivi, sulla cornice amministrativa della provincia.

La collocazione baricentrica del comune all'interno del sistema amministrativo e la sua conseguente ridefinizione come soggetto titolare di tutte

¹⁴ In questo senso si è espressa la Corte costituzionale, senza peraltro entrare nel merito della distinzione fra funzioni proprie e funzioni fondamentali, nella sentenza n. 43 del 2004, consultabile in www.cortecostituzionale.it

¹⁵ L'espressione è di G. C. De Martin, *Autonomie locali e federalismo amministrativo*, cit.

le funzioni amministrative non espressamente attribuite ad altri livelli, potrebbero infatti determinare – nei processi di riassetto regionale – l’erosione dello stesso tessuto funzionale della provincia a vantaggio dell’ente comunale.

Per converso, la tradizionale configurazione della provincia come livello istituzionale deputato alla cura degli interessi di area vasta, lascerebbe invece supporre che siano proprio le province “ad ereditare molte delle funzioni attualmente ritenute dalle regioni”¹⁶.

In un contesto caratterizzato da simili variabili, nel quale le previsioni del Titolo V sono rimaste per lo più sulla carta, è di tutta evidenza come le ipotesi interpretative finora avanzate risentano inevitabilmente dell’incertezza del dato applicativo, soprattutto in riferimento alla mancata qualificazione legislativa delle funzioni “fondamentali” e di quelle “proprie” degli enti locali.

Fin quando il *discrimen* tra le due categorie non sarà chiaramente tracciato sul piano normativo, risulterà particolarmente problematico prevedere non solo latitudine e profondità dello “smottamento” di funzioni dal livello regionale, ma anche il crinale lungo il quale questo processo si dirigerà rispetto ai livelli sottostanti.

Ciò premesso, volendo comunque interrogarsi sugli effetti che l’attuazione del Titolo V produce sul ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, sembra possibile avanzare almeno due considerazioni.

Da una parte si può constatare come la dimensione territoriale di area vasta della provincia – a maggior ragione dopo la riforma – continui ad essere la più adeguata per l’esercizio di funzioni di programmazione, raccordo e sostegno sul piano economico delle realtà subprovinciali.

¹⁶ Secondo la lettura che ne dà G. C. De Martin, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), Luiss Edizioni, 2002, p. 107.

Sotto questo profilo infatti il livello provinciale è senz'altro quello che meglio assicura “l'equilibrio e la corrispondenza tra natura della funzione e dimensione dell'istituzione”¹⁷.

Dall'altra vale la pena rilevare che i conferimenti agli enti locali avranno eminentemente ad oggetto quelle funzioni di amministrazione attiva di cui la provincia è di fatto sguarnita in campo economico.

Tutto ciò dovrebbe forse valere a qualificare il complesso di funzioni che la provincia esercita per la promozione dello sviluppo locale alla stregua di funzioni “proprie” dell'amministrazione provinciale, ossia funzioni “strettamente legate agli interessi della comunità rappresentata e frutto di una tipizzazione storicamente definita e sostanzialmente irreversibile”¹⁸, come tali da riconoscere stabilmente alla provincia, senza possibilità di una loro attrazione verso l'alto, né tanto meno di uno slittamento verso il basso.

Nella misura in cui questa chiave di lettura dovesse essere corroborata dal legislatore, come appare auspicabile, si avrebbe una indicazione inequivoca del fatto che la revisione del Titolo V, lungi dal compromettere il ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, lo ha viceversa rafforzato, evidenziando ancor più la centralità dell'amministrazione provinciale in un settore cruciale per la crescita di un territorio e della sua comunità.

¹⁷ Cfr. G. Pastori, *Intervento programmato*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 120.

¹⁸ Cfr. sempre G. C. De Martin, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 106