

# **Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale\***

*di Gian Candido De Martin*

## **1 - Il paradosso delle proposte di soppressione delle province a fronte del nuovo art. 114 della Costituzione**

Le complesse vicende che stanno connotando i tentativi di attuazione della riforma costituzionale del titolo V, concernente il potenziamento e il riassetto delle autonomie territoriali che caratterizzano il sistema istituzionale della Repubblica, stanno da tempo mostrando crescenti incertezze e la difficoltà di applicare con coerenza i principi e gli indirizzi di fondo sanciti con la l.c. 3 del 2001.

Anzi, più il tempo passa senza risultati utili – l'unico provvedimento legislativo meritevole di attenzione, seppure viziato da vari limiti e restato comunque senza seguito quanto ai suoi obiettivi principali di ridefinizione delle funzioni degli enti locali, è la legge n. 131/03 –, più aumentano gli elementi di confusione e di complicazione nelle iniziative e negli interventi normativi, spesso censurabili anche sul piano metodologico, come nel caso della legge l. n. 42/09 (sul cd. federalismo fiscale), che ha preteso di avviare il processo attuativo del nuovo art. 119 Cost. senza che fosse previamente chiarificato il quadro delle funzioni amministrative spettanti ai vari soggetti del sistema. D'altra parte, proliferano in modo del tutto incongruo innovazioni legislative disorganiche – e spesso erratiche –, legate per lo più ad obiettivi di contenimento dei costi pubblici, che appaiono a vario titolo di stampo centralistico o fortemente contraddittorio rispetto alle esigenze di effettiva responsabilizzazione delle autonomie regionali e locali (basti pensare, da ultimo, alle norme di carattere ordinamentale su comuni e province contenute nella l. 191/09, la finanziaria per il 2010, nonché nei decreti legge n. 2 e 78/10, con le rispettive leggi di conversione).

In questo contesto hanno preso consistenza anche una serie di iniziative legislative che vorrebbero mettere in discussione l'opportunità di mantenere in vita la provincia, la quale sarebbe una sorta di inutile carrozzone, assai costoso, senza un ruolo effettivo (il riferimento è soprattutto alle varie proposte legislative volte addirittura a sopprimere in modo sbrigativo le province dal sistema istituzionale della Repubblica, con puntuali modifiche al Titolo V della Costituzione e agli statuti delle regioni speciali: v. in particolare gli atti Camera della XVI Legislatura n. 1694, 1836, 1989, 1990, 2010 e 2264). In sostanza, a fronte di una significativa recente scelta del nuovo art. 114 Cost. di rafforzamento (anche) delle province, invece di promuovere iniziative per realizzare (finalmente) il disegno riformatore, ne viene paradossalmente ipotizzata la cancellazione dall'architettura istituzionale del sistema, senza considerare adeguatamente non solo la loro storia e il radicamento nelle comunità territoriali, ma anche il ruolo essenziale che questi enti dovrebbero svolgere in futuro per concretare quella che si può qualificare la via italiana al federalismo: la quale implica una organica e forte semplificazione istituzionale, imperniata sulla chiarificazione del ruolo essenzialmente amministrativo di comuni e province (o città metropolitane) rispetto a quello legislativo e programmatico delle regioni, nell'ambito di una visione policentrica della Repubblica volta a valorizzare il più possibile le autonomie territoriali e la ratio della sussidiarietà.

In altre parole, in tale contesto di forte decentramento (politico e amministrativo) del sistema, deve considerarsi potenzialmente determinante anche il ruolo che può svolgere la “nuova” provincia, con ciò sottolineando la differenza tra l'idea che della provincia si è andata progressivamente affermando a partire dalla legge n. 142 del 1990 rispetto all'immagine, dominante nel periodo precedente, di un ente che, pur essendo collocato alla stregua dei comuni nell'ambito

---

\* Lo scritto, che trae spunto anche dall'intervento al convegno di studio su “Le amministrazioni provinciali” (Padova, 20 novembre 2009), è destinato agli Studi in onore di Franco Modugno.

del sistema degli enti locali, aveva in realtà funzioni piuttosto circoscritte e finiva talora anche per essere sovrapposto o confuso con organi periferici dello Stato operanti in ambito provinciale, piuttosto che apparire come espressione effettiva di autonomia esponenziale di una collettività territoriale.

Oggi, invece, la provincia – rafforzata nelle funzioni istituzionali di carattere generale e ricompresa nell’elenco dei soggetti che costituiscono la Repubblica – è sempre più da considerare come l’espressione istituzionale di una comunità legata ad un territorio di area vasta, destinata a rappresentare uno snodo essenziale rispetto sia ai comuni che alla regione. Rispetto ai primi, perché può certamente svolgere a vario titolo una preziosa funzione tanto di supporto quanto di coordinamento, soprattutto dei piccoli comuni. Nei confronti della regione, d’altra parte, la provincia può essere determinante per affrontare finalmente il problema del decentramento dell’ente regionale, immaginato anche in Costituzione essenzialmente come soggetto di legislazione, programmazione e coordinamento, più che di amministrazione attiva, e che invece nei fatti ha alimentato la progressiva creazione di un apparato amministrativo spesso elefantico, burocraticamente simile al modello statale, cui si aggiunge una miriade di enti e società strumentali regionali, con una forte propensione all’accentramento e alla considerazione degli enti locali più come soggetti dipendenti, che non dotati di un’autonomia effettiva.

## **2 - Profili evolutivi dell’ente provincia fino alla riforma costituzionale del 2001**

Le origini della provincia - che vanno fatte risalire alla legge Rattazzi n. 3702 del 23 ottobre 1859 – sono certamente, sul piano storico, meno risalenti e, per così dire, meno nobili di quelle del comune, il quale è un ente nato temporalmente assai prima dello Stato e che mantiene, anche dopo la nascita e il consolidamento delle istituzioni statuali, un suo ruolo imprescindibile di primo interlocutore istituzionale delle domande sociali. La provincia è stata invece, almeno inizialmente, una creazione dello Stato, sulla scia del modello francese del dipartimento, che era stato ivi pensato, in aggiunta ai comuni, per assicurare che “da qualunque punto del territorio fosse possibile arrivare al centro dell’amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio”: una definizione che oggi può far sorridere, visto che la mobilità non è più a piedi o a cavallo, ma che sottolinea un dato di certo non trascurabile neppure oggi (beninteso nelle aree non metropolitane), ossia che a livello locale vi è un nesso stretto, una sorta di gravitazione, fra il territorio in cui sono disseminati gli enti di primo livello, i comuni, e il centro urbano più importante, il capoluogo.

Questo legame è frutto di interessi comuni legati alla convivenza e alla esigenza di taluni servizi pubblici organizzati in un medesimo ambito territoriale locale sovra comunale: ciò ha progressivamente determinato una forma di identificazione comunitaria di cui la provincia è via via diventata sempre più la solida espressione istituzionale, con una specifica funzione rappresentativa. Di qui, in sostanza, lo sviluppo e l’ambiguità di una doppia anima della provincia: non solo circoscrizione tendenzialmente omogenea di decentramento statale, con a capo inizialmente un governatore e poi un prefetto, ma sempre più anche – se non anzitutto - corpo locale con propri organi (inizialmente una deputazione provinciale affiancata ad organi esecutivi di nomina statale). Si può poi aggiungere che la dimensione territoriale provinciale si è via via caratterizzata pure come la sede ordinaria a livello locale di una serie di organizzazioni sociali, economiche e politiche, che hanno considerato questo ambito come quello più appropriato per legare le rispettive funzioni settoriali (pubbliche o private) alla comunità ivi residente (v. camere di commercio, associazioni sindacali e industriali, partiti politici e in molti casi anche diocesi).

Nel tempo si è comunque realizzato un progressivo affrancamento della provincia come ente comunitario dalla stretta correlazione con l’amministrazione statale decentrata, e in particolare con la prefettura, con una conseguente sua configurazione come ente autarchico rappresentativo della comunità locale, dotato anche di un presidente elettivo (a partire dalla legislazione crispina, poi confermata nel testo unico della legge comunale provinciale del 1915): una situazione che, salvo la parentesi del periodo fascista, si è poi consolidata con il subentro dell’ordinamento repubblicano, il quale ha costituzionalizzato le province come enti autonomi fin dal 1948, riconoscendo la mappa

territoriale di questi enti così come si erano formati nel primo secolo della loro esistenza (quasi un centinaio, ai quali se ne sono successivamente aggiunti alcuni altri, frutto della istituzione legislativa di alcune nuove province: ora sono complessivamente 104, con una significativa analogia numerica con i cento dipartimenti francesi).

Quanto alle funzioni delle province – certo inizialmente assai più circoscritte di quelle dei comuni, ma comunque non trascurabili anche nel testo unico del 1934 – si può rilevare che l'orientamento del legislatore le ha legate soprattutto ai campi della viabilità locale (strade provinciali), della edilizia scolastica (per l'istruzione secondaria) e al settore socio-sanitario e dell'igiene pubblica. La Costituzione repubblicana ha, d'altra parte, creato fin da subito le premesse – con il riconoscimento di una seconda istituzione territoriale locale necessaria, accanto ai comuni, dotata di specifica autonomia - per valorizzare ruolo e compiti delle province sulla base sia di scelte affidate al legislatore statale (ex artt. 128 e 118, primo comma), sia di potenziali forme di decentramento ad opera del legislatore regionale che, una volta istituite le regioni, avrebbe dovuto (ex art. 118, terzo comma) affidare agli enti locali il normale esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, ripartendole tra i comuni e le province.

Va osservato peraltro in proposito che, una volta avviato concretamente (negli anni settanta) il processo di attuazione delle regioni ordinarie, ha preso corpo, specie in un primo periodo, una certa tendenza a mettere in discussione l'ente provincia, da un lato per una propensione che si è fin da subito radicata a una gestione accentrata delle funzioni amministrative regionali e, dall'altro, per il fatto che si è sviluppata, specie nella fase iniziale di vita delle regioni, una ricerca – per lo più in chiave illuministica che legata ad una valutazione delle reali situazioni territoriali comunitarie - di soluzioni istituzionali alternative alla provincia nell'area (per così dire) intermedia tra comuni e regioni (v. soprattutto il dibattito sui comprensori, in qualche caso addirittura istituiti da alcune regioni, anche se poi rapidamente soppressi, stante pure la difficoltà costituzionale di eliminare le province; v. anche la prospettiva ipotizzata da alcune regioni di sostituire le province con consorzi di comuni, ossia con enti non direttamente rappresentativi della collettività provinciale).

L'effettività delle scelte costituzionali originarie si è peraltro, almeno per certi versi, realizzata in modo inequivocabile con la legge n. 142 del 1990, che ha definito – per la prima volta in modo organico dopo la entrata in vigore della Carta del 1948 – il ruolo istituzionale e le funzioni delle autonomie locali. In questa legge la provincia è stata definita come un ente di governo di area vasta, che rappresenta gli interessi generali della relativa comunità territoriale ed è preposta al coordinamento dello sviluppo locale, come sancito espressamente negli artt. 13 e 14 (ora trasfusi negli artt. 19 e 20 del TUEL n. 267/2000), che elencano una serie significativa di funzioni proprie, sia nella programmazione socio-economica e nella pianificazione territoriale, sia sul piano operativo nei settori della scuola, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Viene anche riconosciuta alla provincia una funzione di assistenza verso i comuni del territorio specie quelli più piccoli, sulla base di convenzioni e accordi di programma, mentre altri compiti dovrebbero essere trasferiti o delegati alla provincia dal legislatore statale o (soprattutto) regionale.

Queste previsioni sono peraltro restatesi in larga misura sulla carta per la già ricordata riluttanza delle regioni a decentrare le funzioni amministrative ad esse (provvisoriamente) attribuite dal decreto n. 616/77. Maggiori risultati concreti ha avuto invece, sul terreno delle funzioni provinciali, la riforma amministrativa avviata con la legge n. 59 del 1997, in virtù della quale – applicando anzitutto il principio di sussidiarietà, per la prima volta sancito in modo esplicito nell'ordinamento italiano – si è prefigurato un radicale decentramento del sistema, con un forte rafforzamento del ruolo sia dei comuni sia soprattutto delle province. Anche se va rilevato che le resistenze regionali all'attuazione di queste scelte sono proseguite, talché soltanto una parte delle funzioni prefigurate per le province (sia dal decreto n. 112/98, sia da quello “sostitutivo” n. 96/99) sono state effettivamente trasferite agli enti provinciali con le relative risorse finanziarie e organizzative. Nonostante queste difficoltà e queste resistenze, si può però constatare che – a seguito anche di talune riforme di settore approvate in quegli anni (a cominciare da quella concernente i servizi pubblici per l'impiego) - le province sono via via diventate titolari di una

pluralità di funzioni significative in una serie di campi in cui la dimensione comunale non appare certamente appropriata.

In conseguenza, anche se è del tutto aperta la questione dell'organica attuazione della successiva riforma costituzionale del 2001, che dovrebbe potenziare ulteriormente (e in modo significativo) il ruolo delle province, può dirsi che attualmente le funzioni delle province (anch'esse dotate dal 1993 di un organo di vertice monocratico direttamente eletto, come i comuni) sono assai meno esili che in passato: anzi, per molti versi questi enti territoriali sono diventati lo snodo istituzionale indispensabile soprattutto per i servizi locali a rete e per le funzioni di area vasta, da abbinare a compiti di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale e ambientale, che complessivamente qualificano la provincia come un soggetto di specifica e necessaria valenza istituzionale. Fermo restando, naturalmente, che l'assetto delle funzioni provinciali non è sempre omogeneo, essendovi situazioni di diverso tipo a seconda dei contesti regionali considerati, stanti le diverse velocità e propensioni dei legislatori regionali a trasferire o delegare le funzioni in attuazione e coerenza con le riforme suddette.

Va comunque anche rilevato che lo stato dell'arte delle funzioni già ora riconosciute o attribuite alle province appare spesso misconosciuto anche da chi prende posizione critica sull'utilità di questi enti, magari in una prospettiva di malintesa semplificazione del sistema istituzionale, in cui oltretutto non si tiene conto adeguato delle sorti delle molte funzioni e servizi di area vasta che dovrebbero essere riallocati in capo ad altri soggetti, ove si volesse procedere alla soppressione delle province. A parte ovviamente ogni considerazione sull'esigenza di valorizzare il più possibile e dare effettività al principio autonomistico coniugato con quello di sussidiarietà, che qualificano in modo specifico la Costituzione repubblicana e richiedono che le funzioni (specie amministrative) siano decentrate al livello territoriale appropriato in ragione sia delle esigenze dei cittadini che della possibilità di operare adeguate scelte di governo e di gestione operativa.

### **3 - La nuova provincia elemento insostituibile di un sistema amministrativo decentrato e semplificato**

Come già osservato, con la novella costituzionale del 2001 si è ulteriormente rafforzato il quadro del policentrismo autonomistico già sancito nel 1948 su tre livelli istituzionali. In questo contesto la provincia ha avuto un ulteriore esplicito riconoscimento di pari dignità istituzionale rispetto ai comuni e alle regioni, che rappresentano – insieme allo Stato – gli altri elementi costitutivi della Repubblica. Si può aggiungere che questa articolazione del sistema su tre livelli corrisponde certamente ad una tendenza presente nella quasi totalità dei 27 paesi appartenenti all'Unione Europea, soprattutto di quelli di dimensione territoriale e demografica simile o analoga a quella dell'Italia: come dimostrano inequivocabilmente i dati Eurostat aggiornati al 2007 (pubblicati nel volume di Astrid "Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali", a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze 2008).

Con riferimento specifico alla provincia, va rilevato quindi che si tratta di un ente necessario su tutto il territorio nazionale - salvo la variante delle città metropolitane nelle aree a forte conurbazione (inizialmente non a caso denominate province metropolitane) - con una propria autonomia politica normativa, amministrativa e finanziaria, in grado quindi di realizzare un effettivo governo locale rappresentativo della comunità provinciale. In sostanza, a voler ulteriormente chiarire il quadro di riferimento che si ricava dalle norme costituzionali del Titolo V – che su questo piano appaiono certamente poco comparabili col sistema francese, assai meno connotato dal policentrismo autonomistico presente in quello italiano – si possono evidenziare alcuni punti fermi, sulla base dei quali dovrebbe essere sviluppato il processo di riassetto istituzionale e amministrativo volto finalmente ad applicare quanto previsto dalla novella del 2001.

Un primo profilo essenziale riguarda la configurazione della provincia come comunità territoriale: il che rappresenta un dato oggettivo e non artificiale (come dimostrano anche recenti ricerche Fornez, Istat, Censis), ossia legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità (che si atteggia ovviamente in modo parzialmente diverso nelle

aree metropolitane). Si tratta di un dato comunitario da “riconoscere” in base anzitutto al principio fondamentale dell’art. 5 della Costituzione, evitando nel contempo due rischi: da un lato, derive di stampo localistico, che hanno generato taluni opinabili fenomeni di proliferazione di nuove province, ma dall’altro anche ipotesi di cosiddetta razionalizzazione dei territori provinciali, che secondo talune prospettive di ingegneria istituzionale (v. art. 14 ddl sulla Carta delle autonomie, Atto Camera 3118, peraltro poi stralciato nel testo approvato il 30 giugno 2010, ora atto Senato 2259) dovrebbero essere tutti ripensati (a tavolino) in base a criteri “ottimali” di dimensionamento.

E’ infatti ricorrente la tentazione, più frequente in verità per i comuni, ma di quando in quando emergente anche per regioni e province, ad immaginare istituzioni territoriali a misura di quello che si vorrebbe che esse fossero, e non riconoscendo ciò che effettivamente è il dato storico-comunitario: un approccio fuorviante – incompatibile con la disciplina dell’art. 133 Cost. di eventuali modifiche territoriali (comunque possibili solo caso per caso, non in via generale) - che nasce dall’idea di dover uniformare le comunità e i territori per poter applicare lo stesso ordinamento, e non dalla prospettiva di adeguare eventualmente gli ordinamenti alle diversità delle comunità territoriali.

Un secondo punto concerne le funzioni della provincia, per le quali deve valere – analogamente ai comuni – la distinzione costituzionale fra quelle fondamentali, quelle proprie, quelle ulteriormente attribuite dal legislatore statale o regionale, ferma restando la possibilità di autoassunzione di funzioni “libere”, ossia non istituzionalmente attribuite ad altro soggetto del sistema. E’ indispensabile finalmente puntualizzare sul piano legislativo anche le funzioni provinciali, in una chiave di forte potenziamento coerente con i principi costituzionali sanciti nell’art. 118, riconoscendo anzitutto le funzioni fondamentali di area vasta, ad opera del legislatore statale, in attuazione di quanto previsto dalla lett. p) del secondo comma art. 117 Cost. In tal senso significativi e in larga misura condivisibili appaiono i criteri e le proposte fin qui elaborati, a partire dalla legge n. 131/03 e dal conseguente schema di decreto legislativo del dicembre 2005, cui ha fatto seguito – con una impostazione non dissimile in ordine alle funzioni fondamentali - il disegno di legge n. 1464 della XV legislatura, restato peraltro senza seguito per lo scioglimento anticipato delle Camere, nonché il già menzionato disegno di legge n. 3118 della XVI legislatura volto a dar vita alla cd. Carta delle autonomie.

Quest’ultimo, in particolare, che ha completato di recente l’iter legislativo alla Camera – dopo una sofferta iniziativa governativa (formalizzata con molte modifiche rispetto a precedenti bozze) e un dibattito parlamentare sbrigativo e non molto perspicuo, fortemente condizionato da scelte nel frattempo operate in altri testi legislativi riguardanti (anche) gli enti locali – offre un quadro di riferimento aggiornato in ordine anzitutto alle funzioni fondamentali di comuni e province, delineate in due distinti elenchi (artt. 2 e 3), nei quali sono commiste, invero in modo opinabile, funzioni per così dire istituzionali, spettanti in modo analogo sia ai comuni che alle province, e attribuzioni di carattere materiale, differenziate per le due categorie di enti locali. Per quanto riguarda specificamente le funzioni materiali di area vasta, prefigurate in capo alla provincia, si tratta di un complesso di attribuzioni che evidenziano il suo ruolo ineludibile in una serie di settori assai rilevanti (quali la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la gestione di interventi di difesa del suolo e concernenti il demanio idrico, fluviale e lacuale, la protezione civile, il risanamento ambientale e i controlli sugli scarichi, lo smaltimento dei rifiuti, la gestione dei parchi e delle aree protette, i bacini di traffico e i servizi di trasporto pubblico locale, la viabilità provinciale, l’edilizia e i servizi scolastici per l’istruzione secondaria, la gestione dei servizi per il lavoro, ed altri ancora). Un elenco lungo - assai più di quello (smilzo) contenuto “provvisoriamente” nell’art. 21 della l. 42/09 sul federalismo fiscale - , al quale potrebbero aggiungersi altre funzioni ora regionali, ad esempio in materia di formazione professionale e di incentivi alle imprese: ciò che rende del tutto evidente la contraddizione con le ipotesi di soppressione delle province formulate anche da talune forze politiche che hanno contribuito a definire le funzioni fondamentali di area vasta.

Si deve poi anche aggiungere che la definizione delle funzioni provinciali come funzioni imprescindibili di area vasta deve concorrere in modo determinante a razionalizzare e semplificare l'assetto delle funzioni amministrative locali nel sistema, ancorando effettivamente a livello provinciale tutte quelle non di carattere comunale, in modo tale da spostare a livello provinciale gran parte delle funzioni amministrative attualmente allocate (impropriamente) a livello regionale, in sintonia con quanto previsto dal principio dell'art. 118 Cost. In tal modo verrebbe, da un lato, valorizzato il ruolo essenzialmente legislativo e programmatico della regione, che risulta particolarmente rafforzato dopo la riforma dell'art. 117 Cost., mentre l'amministrazione operativa verrebbe spostata sui due enti locali territoriali, dall'altro verrebbe stabilito il necessario presupposto per poter procedere ad un drastico ridimensionamento, se non alla soppressione, di gran parte dei soggetti settoriali dipendenti o strumentali delle regioni e degli enti locali, che attualmente complicano, e non poco, il quadro istituzionale (e i costi) dei soggetti che svolgono funzioni a vario titolo loro affidate dagli enti territoriali.

E', peraltro, quest'ultima una prospettiva non certo agevole da perseguire, anche per la oggettiva complessità tecnica degli interventi necessari per operare siffatto sfoltoimento, a parte le molte prevedibili resistenze degli organismi interessati alla semplificazione. Prova ne è anche la difficoltà ad identificare tali organismi nel ddl sulla Carta delle autonomie, che inizialmente conteneva un elenco (invero per molti versi opinabile) assai più nutrito di quello che si ritrova nel testo approvato dalla Camera, nel quale in pratica sono rimasti solo i consorzi tra enti locali (e con qualche eccezione non marginale), mentre sono pressochè in toto ignorati gli enti e organismi strumentali creati nel tempo dalle regioni in campi che ora dovrebbero essere di competenza locale (specie provinciale). Si potrebbe anche aggiungere che un ulteriore rafforzamento del ruolo delle province potrebbe scaturire dal possibile decentramento dell'amministrazione periferica statale, da riordinare intorno agli uffici territoriali di governo (finora restati sulla carta), come previsto da ultimo nell'art. 14 del ddl sulla Carta delle autonomie. Tutto ciò con evidente possibile semplificazione istituzionale e eliminazione di duplicazioni di competenze, uffici e apparati serventi.

Altro elemento essenziale del riassetto da operare in attuazione del Titolo V - ma egualmente di non agevole attuazione - è rappresentato dalla connessione tra la riallocazione delle funzioni e la dotazione di risorse di cui gli enti autonomi, e specificatamente le province, devono poter godere per poter esercitare integralmente le funzioni loro attribuite, come prevede la norma chiave del quarto comma dell'art. 119 Cost. Su questa base si dovrebbe finalmente realizzare il principio costituzionale dell'autonomia finanziaria di ciascun soggetto territoriale del sistema, fondata su risorse proprie, partecipazioni ed eventuali riequilibri perequativi, secondo una logica che - a parte le norme in merito contenute nel testo "Carta delle autonomie" - la legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09 sembra avere, almeno in parte, accolto concretamente, tra l'altro abbinando i criteri per l'attuazione dell'art. 119 con una (parziale e invero per certi versi opinabile) definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (funzioni inizialmente non previste nella proposta governativa di legge delega, poi emendata nell'iter parlamentare).

Ulteriore elemento da sottolineare, sempre stante il quadro costituzionale vigente, riguarda la necessità di configurare gli organi di governo della provincia come direttamente rappresentativi della comunità locale, e quindi non organi di secondo grado, come invece si è da taluno ipotizzato, immaginando di far gestire la provincia da organi designati dai consigli comunali o dai sindaci dei comuni ricompresi. In realtà, la provincia non può essere configurata sulla base di una sorta di modello associativo dei comuni, ma come un vero e proprio ente autonomo di governo della comunità provinciale, in grado di effettuare scelte politico-amministrative legate realmente ad una visione unitaria del territorio provinciale, e non frutto di mere mediazioni tra i (sindaci dei) comuni ricompresi nella provincia.

#### **4 - I problemi di effettività del disegno costituzionale sulla nuova provincia**

Da quanto si è, pur in estrema sintesi, delineato scaturisce, in sostanza, il volto di una nuova provincia non certo caratterizzata da un ruolo e una fisionomia marginale nel riassetto del sistema istituzionale della Repubblica, ma piuttosto necessaria regista dello sviluppo locale e dei servizi a rete (a fronte di un comune da intendere come punto di riferimento principale per i servizi di base alla persona), nonché perno essenziale di una prospettiva di possibile semplificazione istituzionale e di potenziamento complessivo dell'amministrazione locale, in sintonia con i principi costituzionali che debbono essere applicati per la riallocazione delle funzioni del sistema amministrativo del nostro Paese. Quindi, una provincia da qualificare come ente strategico per la definizione e attuazione di politiche locali riguardanti la sostenibilità dello sviluppo socio-economico, l'assetto territoriale e le infrastrutture, la mobilità e il raccordo tra lavoro e formazione, con un ruolo istituzionale non surrogabile in campi decisivi per assicurare effettività ai principi costituzionali sull'autonomia locale. Dunque, altro che soppressione di un ente inutile, a parte ovviamente i casi, peraltro limitati, di possibile revisione di talune province sottodimensionate di recente istituzione, frutto principalmente di spinte localistiche (come è avvenuto soprattutto con la proliferazione di province sarde): ferma restando, ovviamente la difficoltà – innanzitutto in relazione alle previsioni dell'art. 133 Cost. – di procedere a revisioni o razionalizzazioni territoriali di carattere generale, prescindendo dalla consultazione delle popolazioni interessate (ciò che dovrebbe valere, in linea di principio, anche per le regioni speciali).

A voler a questo punto tirare le fila delle riflessioni svolte sulle esigenze e prospettive di valorizzazione della nuova provincia nei lavori preparatori che si vanno sviluppando – pur con vari limiti e chiaroscuri - per dare effettività al disegno costituzionale, è ovviamente da sottolineare come sia indispensabile una linea di coerenza nell'elaborazione di scelte istituzionali che sono destinate ad avere una portata generale e una tenuta di sistema, al di là delle contingenti maggioranze politiche. Di qui la necessità di un orientamento di fondo largamente condiviso sul ruolo e sulla fisionomia che dovrebbe caratterizzare la nuova provincia, evitando di dare spazio a scelte a vario titolo contraddittorie, anche in ordine al ruolo dei comuni e delle regioni. Come sarebbero, da un lato, quelle che, vorrebbero addossare ai comuni tutte le funzioni locali, anche quelle di area vasta, rendendo così ancor più complicata (o astratta) la possibilità di un loro effettivo esercizio, in particolare nelle realtà (assai diffuse) dei micro comuni; oppure quelle che, all'opposto, vorrebbero affidare direttamente alla provincia molte delle funzioni di base che i micro comuni non sono in grado di gestire (mentre la strada più logica appare quella di razionalizzare la gestione delle funzioni comunali, prevedendo anche forme obbligatorie di esercizio associato polifunzionale con unioni dei comuni inferiori ad una determinata soglia). E come sarebbero, per altro verso, quelle che vorrebbero mantenere un forte ruolo amministrativo-operativo accentrato nelle regioni e negli organismi strumentali da esse dipendenti, rinunciando al decentramento delle funzioni di area vasta, magari per radicare a livello provinciale più un primato dei soggetti economici locali (v. camera di commercio) che di quelli politici, rappresentativi dell'intera collettività locale interessata. Ma si tratta, come è evidente, di scelte e interventi non facili da concretare, che si sommano alle non poche difficoltà già in precedenza sottolineate: cosicché può concludersi che è davvero indispensabile una forte coesione (di sistema) per poter percorrere efficacemente una strada siffatta, sia a livello statale che regionale.

Un'ultima notazione, su un punto più culturale che istituzionale. La difficoltà di talune proposte ad adottare scelte che valorizzino effettivamente l'autonomia locale anche sul versante della nuova provincia si legano probabilmente pure alla persistenza di una visione per così dire gerarchica delle istituzioni territoriali (statocentrica o regionocentrica), frutto di una cultura della dipendenza nei rapporti tra i vari livelli istituzionali che è, fra l'altro, in netto contrasto con l'impostazione policentrica del nuovo art. 114 Cost. Di qui la necessità, oltre che di accelerare una coerente attuazione del disegno costituzionale volto a rafforzare le responsabilità autonome delle collettività comunali e provinciali, di accompagnare la riforma con percorsi di adeguamento culturale e formativo (anche) degli stessi protagonisti delle istituzioni locali (amministratori e

dirigenti amministrativi), che debbono concorrere a realizzare un obiettivo così impegnativo, sia stimolando una corretta impostazione del processo riformatore a livello legislativo, sia essendo in grado di concretare sul piano amministrativo e normativo locale percorsi di autoriforma che siano espressione di un'autonomia praticata, e non solo rivendicata.