

*(in corso di pubblicazione
negli "Scritti in memoria
di Franco Pugliese")*

La "nuova" provincia per semplificare e potenziare l'amministrazione locale

di Gian Candido De Martin ¹

1. Verso un "nuovo" ruolo della Provincia

Nell'attuale dibattito politico ed istituzionale riveste un ruolo centrale la necessità di ripensare l'intero sistema dei pubblici poteri. In tale contesto è potenzialmente determinante soprattutto il ruolo che può svolgere la "nuova" Provincia. Ci si riferisce ad una "nuova" Provincia proprio per sottolineare 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 considerato alla stregua dei Comuni nell'ambito 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 ed 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 (in base alla significativa formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione) - 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 (al di là di talune proposte – invero sbrigative e superficiali – che ne ipotizzano la soppressione in quanto ente inutile e oneroso). 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 costruzione di un apparato amministrativo spesso elefantico, burocraticamente simile al modello statale, cui si aggiunge una miriade di enti o società

¹ Ordinario di Diritto pubblico nell'Università LUISS Guido Carli di Roma

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.

Diversi fattori hanno contribuito a far emergere e consolidare il volto della nuova Provincia, che rappresentano altrettante tappe dell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali. Innanzitutto va richiamata la legge 142 del 1990, che ha sancito la vocazione generale dell'amministrazione provinciale, rappresentativa della comunità territoriale, ed ha riconosciuto ad essa la potestà statutaria di auto-ordinamento e autorganizzazione. La successiva legge 81 del 1993, con l'introduzione dell'elezione diretta del presidente della provincia, ne ha rafforzato la rappresentatività e l'identità politica ed ha accentuato il rapporto di responsabilità dell'amministrazione provinciale nei confronti dei cittadini. Le leggi di riforma amministrativa degli ultimi anni novanta, a seguito del significativo trasferimento di funzioni verso l'ente provinciale prefigurato nella legge 59 del 1997 e nei conseguenti decreti legislativi (peraltro spesso disattesi dalle Regioni), hanno determinato l'aumento consistente dei servizi e delle risorse direttamente intestati alla provincia o da essa gestiti.

Ma è soprattutto con la novella costituzionale del 2001 che si delinea la nuova fisionomia della Provincia. In primo luogo si verifica il superamento di ogni visione gerarchica, espressione di una concezione centralistica sia statale che regionale, nel rapporto tra i soggetti territoriali del sistema repubblicano, a favore dell'affermazione, invece, di un modello equordinato di relazioni tra le istituzioni territoriali. In secondo luogo la redistribuzione della potestà normativa tra i diversi attori istituzionali, che ha comportato tra l'altro il riconoscimento costituzionale della potestà statutaria e di una nuova potestà regolamentare delle autonomie locali, è caratterizzata da un rovesciamento di prospettiva secondo il quale deve comunque esser garantito un ampio spazio di autonomia normativa agli enti locali per l'organizzazione e l'esercizio delle loro funzioni. In terzo luogo trova espresso riconoscimento costituzionale la centralità dell'amministrazione locale, con la scelta preferenziale di un ruolo amministrativo a carattere generale per i comuni, le province e le città metropolitane, con conseguente forte ridimensionamento dell'amministrazione regionale.

Infine, trova consacrazione il nesso inscindibile – sancito dal IV comma dell'art. 119 Cost. - tra assetto delle competenze amministrative e assetto delle risorse finanziarie, nella prospettiva di una piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, senza con ciò trascurare di considerare gli interventi di riequilibrio che devono seguire il processo di ridefinizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli del governo territoriale.

Dal riformato quadro costituzionale possiamo, dunque, ricavare alcuni tratti essenziali della nuova immagine della Provincia, che appare un perno ineludibile del sistema policentrico della

Repubblica, concorrendo ad una effettiva attuazione del fondamentale principio autonomistico sancito dall'art. 5 della Costituzione. Inoltre, non possiamo sottacere da un lato che l'abrogazione dell'art. 129 della Costituzione ha determinato il tramonto della visione riduttiva delle province quali strutture di decentramento amministrativo, dall'altro lato che la previsione costituzionale delle diverse istituzioni costitutive della Repubblica comporta una chiara differenziazione tra i compiti ad esse assegnati, ivi compresa la necessità di definire un preciso ruolo per la Provincia (nelle aree non metropolitane).

2. L'amministrazione locale di area vasta nel nuovo quadro costituzionale

Il nuovo ruolo prefigurato per la Provincia è quello di amministrazione generale di area vasta, in una posizione intermedia tra la dimensione comunale e quella regionale. Si tratta di un livello di amministrazione emerso soprattutto a seguito delle riforme amministrative degli anni '90 e delle funzioni che si sono progressivamente radicate a livello provinciale. A partire dalla legge 142 del 1990, che configura chiaramente un livello di area vasta dell'amministrazione locale in capo alla provincia, con una serie di funzioni di programmazione e di pianificazione, in primo luogo territoriale (art. 15, l. n. 142/90 ora art. 20 d. lgs n. 267/2000, Tuel) e di gestione operativa, nei significativi ambiti individuati dall'art. 14 della l. n. 142/90 (ora art. 19, Tuel).

Le varie fasi di nuovi conferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali - avviati dalla l. n. 59 del 1997 e realizzati con i relativi decreti attuativi, ivi compreso il d. lgs. sostitutivo n. 96 del 1999, che indica espressamente soprattutto funzioni amministrative regionali da conferire alle province – testimoniano, pur essendo in parte restati sulla carta, un ulteriore significativo processo di valorizzazione della dimensione provinciale. La provincia si afferma così come soggetto di primo piano nell'assetto del modello amministrativo della Repubblica, generalmente riconosciuta nella sua valenza di ente di governo di area vasta.

Per di più, vanno sottolineati almeno due ulteriori profili che contribuiscono a rafforzare il ruolo provinciale già nella stagione delle riforme amministrative degli anni novanta. In primo luogo, taluni interventi legislativi regionali approvati a seguito del d. lgs. 112 del 1998, spesso non soddisfacenti per carenza di organicità, oppure per il rinvio ad ulteriori interventi e per il mancato nesso con le risorse da trasferire, tuttavia considerano la dimensione di area vasta corrispondente alla provincia come un necessario punto di riferimento e ne rafforzano la dotazione funzionale. Inoltre, specifici fenomeni regolativi ed organizzativi testimoniano l'esistenza di realtà che richiedono interventi di governo di livello sovracomunale, come nel caso delle forme

amministrative d'ambito di alcune funzioni o servizi (v. ad es. in campo di gestione e tutela ambientale, di infrastrutture viarie, di edilizia scolastica, e via dicendo).

L'obiettivo prioritario che sembra doversi cogliere dai nuovi principi costituzionali è, comunque, quello di un superamento deciso di una amministrazione accentrata nei livelli superiori – statale e regionale – a favore di una attuazione della sussidiarietà che si concretizzi nella realizzazione di una amministrazione quanto più prossima ai cittadini, in modo anche da facilitare la loro partecipazione ai procedimenti, sul piano individuale o associati (a parte la possibilità di autonome iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà “orizzontale” sancito dal IV comma dell'art. 118 Cost.).

In questa prospettiva, se il comune è destinato ad assumere la valenza di ente di amministrazione generale - salvo la verifica della adeguatezza degli enti di base, con la previsione di forme associative polifunzionali per i piccoli comuni (che in montagna dovrebbero coincidere con le comunità montane) -, non meno significativo sembra essere il ruolo cui è destinata la Provincia come necessario livello di completamento della amministrazione locale generale.

Proprio l'articolazione su due livelli, di base e di area vasta, dell'amministrazione locale sembra così in grado di garantire l'assunzione del maggior numero possibile delle funzioni di dimensione effettivamente locale. Le funzioni amministrative che non possono essere esercitate a livello comunale, devono essere esercitate a livello di area vasta essenzialmente dalle province, anche in considerazione del fatto che Stato e Regioni dovrebbero esercitare principalmente funzioni legislative, di programmazione e di supporto alle amministrazioni locali.

Dunque, la Provincia, in alternativa con la Città metropolitana per le aree a forte conurbazione ed integrazione funzionale, costituisce il livello istituzionale chiamato a governare l'area vasta. Anzi, è proprio il riconoscimento costituzionale della Provincia, e l'espressa attribuzione alla stessa di funzioni fondamentali e proprie, che fanno assumere alla dimensione di area vasta dell'amministrazione locale una sua specifica valenza costituzionale, rispetto all'ipotesi, da taluno profilata, di una possibile configurazione della Provincia quale livello istituzionale a carattere prevalentemente associativo, con rappresentanza di secondo grado. Invece nella Costituzione si ha una conferma inequivocabile dei caratteri dell'ente Provincia, quale ente direttamente rappresentativo di comunità territoriale e a competenza tendenzialmente generale (ossia ente politico per l'area vasta), ferma restando la necessaria specificità delle funzioni da riconoscere o attribuire a tale ente territoriale in relazione alla dimensione dei fenomeni da

governare. Si tratta, pertanto, di un ente costituzionalmente garantito, sottratto alla disponibilità del legislatore, sia statale che regionale.

3. Le spinte verso la semplificazione istituzionale

Non si può sottacere che recentemente nel dibattito pubblico, facendo leva su motivazioni economiche, ma anche sulla opportunità di procedere ad una semplificazione amministrativa o ad una riduzione dei costi della politica, è stata sostenuta in taluni interventi e proposte la necessità di sopprimere o quanto meno ridurre le province, in modo da eliminare un livello istituzionale del sistema. Si è trattato per lo più un approccio superficiale, in cui non si è tra l'altro approfondito il problema della titolarità e dell'esercizio delle funzioni di area vasta, che dovrebbero essere gestite ad un livello appropriato. Pur non condividendo tanto le ragioni addotte quanto le soluzioni avanzate, tuttavia si ritiene che meriti certamente di essere affrontato il tema della semplificazione istituzionale, alla luce anche dei cambiamenti introdotti dalla riforma del 2001, ma in una chiave assai diversa da quella prospettata negli sbrigativi interventi di cui si è accennato.

Ciò vale, innanzitutto, con riferimento al recente processo di proliferazione delle province (specialmente con riguardo a talune realtà di Regioni speciali, come la Sardegna), da tutti denunciato con forza per il pericolo di frammentazione, rispetto alla dimensione di area vasta, che ne deriva. A tale riguardo si ritiene che, oltre agli eventuali processi di riagggregazione delle province di nuova istituzione, condizione imprescindibile della semplificazione sia un drastico freno alla istituzione delle nuove province, il che, nella vigenza dell'art. 133 Cost., finisce per tradursi in un (mero) auspicio nei confronti del Parlamento, cui spetta adottare eventuali decisioni in merito.

Inoltre, il perseguimento della semplificazione tra i diversi livelli di governo locale richiede di risolvere il rapporto tra istituzione provinciale e forme associative locali, nonché con i c.d. soggetti amministrativi d'ambito. A tal proposito appare del tutto opportuno mantenere distinta l'esigenza e la realtà dell'associazionismo locale (unioni di comuni e comunità montane, soprattutto) rispetto a quello che deve essere il ruolo istituzionale della provincia.

La semplificazione non può consistere, in altre parole, nel riconoscimento di una valenza associativa alla provincia, in sostituzione delle normali forme dell'associazionismo locale, che rappresentano invece l'approdo normale della ricerca dell'adeguatezza da parte degli enti di base per l'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite. La provincia, al contrario, si pone come l'ente di governo delle funzioni di area vasta, riguardanti almeno vaste zone intercomunali.

Detto ciò, si ritiene che – fermo il principio dell'unicità della forma associativa per gli enti di base - dovrebbe essere ricostituito il carattere necessariamente infra-provinciale delle forme associative dei comuni, in modo da favorire, tra l'altro, i raccordi funzionali, programmatici e di coordinamento tra realtà amministrative territoriali. Possibili soluzioni di semplificazione possono inoltre essere prefigurate attraverso la eventuale eliminazione di talune autorità d'ambito a favore dell'ente provincia, laddove risultino interessati settori strategici di specifico interesse provinciale (v. ad es. rifiuti, difesa del suolo, protezione dell'ambiente, e altre ancora).

Legata al tema della semplificazione istituzionale è la questione tuttora aperta, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi, concernente il rapporto tra l'ente territoriale provincia e l'amministrazione periferica dello stato in ambito provinciale. Senza dubbio, l'eliminazione del vincolo della necessaria contestualità costituisce un elemento di non aggravamento organizzativo e finanziario rispetto alla istituzione di nuove province; allo stesso tempo, la differenziazione del modello della organizzazione statale sul territorio rispetto all'ambito provinciale può rappresentare, in alcuni casi, un'ulteriore scelta di semplificazione, anche se non priva del tutto di aspetti problematici.

4. I nodi pendenti per concretizzare la nuova fisionomia della Provincia

Al di là delle considerazioni istituzionali generali sulla nuova fisionomia della Provincia, si può aggiungere a questo punto qualche elemento più puntuale sugli interventi più opportuni per dare concretezza al ritratto istituzionale delineato. A tale proposito si ritengono prioritari interventi almeno su tre fronti: in primo luogo, per riavviare, dopo l'inerzia della passata legislatura, il processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nella prospettiva di arrivare ad adottare una vera e propria Carta delle autonomie locali (in sostituzione del tradizionale testo unico sull'ordinamento degli enti locali, espressione di una concezione statocentrica dell'amministrazione locale); in secondo luogo per promuovere e sostenere percorsi di autoriforma degli enti locali, esplicitazione dei nuovi spazi normativi ad essi costituzionalmente riconosciuti; infine per diffondere una cultura delle autonomie, capace di supportare attraverso l'azione degli operatori il cambiamento ordinamentale.

L'obiettivo della semplificazione passa in larga misura per la ridefinizione dell'assetto delle funzioni e dei compiti amministrativi, a cominciare dalla determinazione di quelli locali. Il criterio guida che dovrebbe presiedere agli interventi dei legislatori, statale e regionali, è quello della sussidiarietà, volto a favorire la allocazione agli enti territoriali di primo e secondo livello di tutte le

funzioni gestibili localmente, sulla base della rispettiva dimensione. A tale riguardo, uno degli obiettivi di semplificazione è proprio quello di ricostruire un sistema amministrativo incentrato sulla amministrazione dei comuni e delle province, evitando però di riproporre duplicazioni funzionali o ruoli non sufficientemente caratterizzanti, soprattutto per l'ente di area vasta. La Provincia, infatti, pur configurandosi come ente a competenza generale, in quanto esponente della relativa comunità territoriale, dovrebbe assumere una forte connotazione funzionale proprio per il governo dei fenomeni di area vasta, per i quali risulta esclusa la competenza degli enti di base. La Provincia, in sostanza, dovrebbe candidarsi a diventare il regista dello sviluppo locale e il perno dei sistemi di servizi a rete.

In tal senso, i possibili settori strategici di intervento di area vasta potrebbero essere, oltre alle funzioni di pianificazione intermedia e di programmazione di area vasta - anche nei confronti delle autorità d'ambito-, la viabilità, i trasporti, l'ambiente e le opere pubbliche di area vasta, l'edilizia scolastica per l'istruzione secondaria, l'istruzione e la formazione professionale, il mercato del lavoro. A fronte di ciò andrebbero invece definitivamente riallocate a favore dei comuni funzioni nel campo dei servizi sociali, dell'amministrazione attiva del turismo, della cultura.

Tale prospettiva deve essere perseguita sia in sede di attuazione della previsione costituzionale dell'art. 117, 2 co., lett. p), con l'individuazione ad opera della legge statale delle funzioni fondamentali, sia concretando le previsioni dell'art. 118 da parte dei legislatori statale e regionali, con l'ulteriore riconoscimento di funzioni proprie o comunque da decentrare agli enti ad opera del legislatore competente per materia.

Nello specifico, l'opera di individuazione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore statale si dovrebbe tradurre nella determinazione di un elenco sufficientemente dettagliato e quantitativamente significativo di funzioni di amministrazione da riconoscere alla provincia, con l'obiettivo di favorire - nell'ottica della semplificazione - la ricomposizione organica delle competenze in capo all'ente di area vasta, con il relativo passaggio delle strutture e delle risorse finora mantenute soprattutto in capo alle regioni.

L'individuazione statale delle funzioni fondamentali delle province dovrebbe essere compiuta, infatti, non solo o non tanto con riferimento al nucleo storico delle funzioni provinciali, quanto piuttosto con riguardo alle recenti tendenze evolutive di rafforzamento del ruolo provinciale riscontrabili a partire dalla l. n. 142/1990 e successivamente confermate e sviluppate con gli interventi realizzati con la l. n. 59/1997 e relativi decreti attuativi, tra i quali soprattutto i decreti legislativi n. 112/1998 e n. 96/1999.

Di particolare rilevanza appare anche il ruolo regionale nella attuazione dell'art. 118 della Costituzione, che si dovrebbe tradurre, attraverso una applicazione piena del principio di sussidiarietà, nel riconoscimento agli enti locali del maggior numero possibile di funzioni finora esercitate dagli uffici regionali o da enti strumentali della regione, decentrando quindi in particolare, per quanto riguarda le province, tutte quelle riconducibili all'area vasta. A ciò dovrebbe seguire, nello spirito della semplificazione, la eliminazione da parte regionale di tutti gli enti strumentali, società pubbliche regionali ed altri organismi dipendenti, cui risultano tuttora affidate numerose funzioni di amministrazione o servizi operativi che andrebbero invece più opportunamente riallocati agli enti locali.

Al legislatore statale il compito, invece, oltre che di definire le funzioni fondamentali, quello di andare alla ricerca di possibili ulteriori spazi per la allocazione al livello locale di funzioni per ora intestate alla amministrazione statale. Ciò dovrebbe tradursi soprattutto nella valutazione dei possibili spazi per ripensare l'amministrazione periferica dello stato (almeno in alcuni settori) soprattutto a favore dell'ente provincia.

Inoltre, la riforma del Titolo V, costituzionalizzando l'autonomia normativa degli enti locali, ha riconosciuto la capacità dell'ente territoriale di determinare il proprio «ordinamento locale», di adottare statuti secondo i principi fissati dalla Costituzione, di emanare regolamenti in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad esso attribuite. È stata in tal modo introdotta a favore dell'ente territoriale una riserva di potere di autoregolazione, il cui avvio dell'esercizio non può essere condizionato dall'intervento o dal riconoscimento della legge statale o regionale, trattandosi di potestà di per sé operative. Dalle disposizioni costituzionali emerge, dunque, un ambito giuridico generale all'interno del quale gli statuti degli enti locali possono liberamente esprimere e promuovere l'autonomia degli enti stessi e realizzare un assetto corrispondente alle peculiarità del contesto sociale ed economico di riferimento. Si apre nel contempo lo spazio per attivare, da parte di singoli enti autonomi, quelle che si possono chiamare funzioni libere ovvero funzioni che l'ordinamento non attribuisce alla responsabilità di un preciso livello di governo e che possono quindi essere autoassunte, con risorse proprie, per far fronte a esigenze nuove della collettività rappresentata.

Un'ultima notazione. Probabilmente molti degli ostacoli e delle resistenze sulla via della realizzazione del nuovo ruolo (anche) della Provincia sono dovuti al fatto che si è ancora legati a modelli culturali "statocentrici", ancorati comunque ad una visione gerarchica e a una cultura della dipendenza nei rapporti tra i vari livelli istituzionali. Da questo punto di vista, diventa essenziale ed urgente, oltre che stimolare il legislatore a dar corpo concreto alle scelte costituzionali di

rafforzamento delle autonomie locali, sostenere anche – ad opera anzitutto della Scuola Superiore della Amministrazione Locale (SSPAL) - un'azione di formazione degli amministratori e della dirigenza locali, il cui ruolo è in vario modo strettamente determinante per il raggiungimento di questo traguardo così impegnativo, rispetto al quale è indispensabile disporre di strumenti culturali e tecnici in sintonia con le esigenze di decentramento dell'intero sistema politico-amministrativo. In conclusione, può dunque essere sottolineato che appare ora più di prima necessario e strategico diffondere una effettiva cultura dell'autonomia a tutti i livelli del sistema.