

Storia e storicità della provincia.
Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*.
di Paolo Costa

SOMMARIO: 1. La provincia tra autonomia e decentramento. 2. La debolezza della provincia tra i poli della sovranità e dell'originarietà. 3. L'origine della provincia come questione di politica estera. 4. Gli sviluppi dell'epoca statutaria. 5. L'autonomia ripensata dall'organicismo fascista. 6. La Repubblica delle autonomie. 7. Storia e storicità della provincia.

1. La provincia tra autonomia e decentramento

L'intento di queste pagine è quello di offrire alcuni spunti per una lettura della storia istituzionale della provincia, tentando di cogliere profili utili anche per la comprensione della fase di riforma istituzionale che attualmente coinvolge tale ente¹.

Per leggere la storia istituzionale degli enti provinciali italiani è anzitutto necessario individuare quali concetti e quali principi giuridici e politico-istituzionali abbiano presieduto ai relativi svolgimenti storici. Ad un primo sguardo, pare potersi affermare (ma tra breve, con la ricostruzione storica più puntuale, si tenterà di dare soddisfacentemente conto di questa affermazione) che gli sviluppi storici dell'ente provinciale si siano caratterizzati per un movimento oscillatorio tra decentramento ed autonomia.

Sono questi due concetti a condizionare, nel rispettivo prevalere, le sorti dell'istituzione provinciale. Sono concetti ben noti ai giuspubblicisti, concetti che assurgono anche al rango di principi costituzionali (art. 5 Cost.). Su di essi è necessario soffermarsi solo per un istante, appena il tempo di precisarli.

* Questo breve scritto nasce da una relazione tenuta in occasione di una giornata di studio e formazione svoltasi presso la Direzione centrale Affari istituzionali e Legislativo della Giunta regionale della Lombardia il 3 dicembre 2012. Per l'invito a tale giornata e per il prezioso confronto che ne è nato, intendo ringraziare gli organizzatori.

¹ La letteratura sulla storia istituzionale delle province italiana non è molto vasta. Molto si è attinto dai documentati lavori di F. FABRIZZI pubblicati su www.federalismi.it. La medesima autrice ha di recente pubblicato una ricerca monografica sull'argomento: *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli 2012.

L'interpretazione tradizionale coglie il discrimine tra autonomia e decentramento amministrativo nella sussistenza o meno di un autonomo indirizzo politico².

Concretamente, e semplicemente, il *decentramento* amministrativo non è altro che un'articolazione periferica dell'amministrazione centrale e, in quanto tale, soggiace a sua volta all'indirizzo politico centrale. Così, ad esempio, gli uffici territoriali dei ministeri soggiacciono all'indirizzo politico generale del Governo e a quello particolare del relativo ministro.

L'*autonomia* è invece caratterizzata da un proprio indirizzo politico distinto da quello del governo centrale. Gli enti territoriali autonomi hanno propri piani, programmi e finalità politiche, stabiliti in autonomia rispetto ai piani, ai programmi e alle finalità politiche centrali. Ovviamente tale autonomia non va intesa in senso assoluto, poiché va sempre considerata alla luce dell'unità dell'ordinamento (che nel nostro sistema costituzionale, ad esempio, si traduce in competenze ed istituti precisi, quali la legislazione concorrente o i poteri sostitutivi, che trovano appunto la propria *ratio* nelle esigenze di "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" dell'ordinamento).

Tornando alla prospettiva storica, può affermarsi che la maggiore o minore fortuna della provincia è stata da sempre legata alla maggiore o minore fortuna di concezioni politico-istituzionali che prediligevano ora l'unità amministrativa dello Stato, ora l'autonomia territoriale.

2. La debolezza della provincia tra i poli della sovranità e dell'originarietà

Prima di esporre l'avvicinarsi di tali alterne fortune, sono tuttavia utili due considerazioni: una relativa allo Stato centrale; l'altra relativa alle autonomie comunali.

Lo Stato con cui si misurano le province e, in generale, tutte le forme di autonomia sociale e territoriale moderne, non è una generica autorità centrale.

Un centro ed una periferia esistevano anche nell'Impero romano (anzi, è proprio da quella realtà politica che ereditiamo il *nomen* ed in una qualche misura, come vedremo tra un attimo, il concetto politico di provincia). Il Medioevo, da parte sua, conosceva i due grandi ordinamenti universali, la Chiesa e l'Impero, all'interno dei quali esisteva tuttavia una pluralità di ordinamenti particolari e concreti a base territoriale. Nel territorio europeo si dava l'ordine della *respublica christiana*, ripartito secondo il diritto territoriale del tempo in principati, signorie, città, castelli,

² Cfr., e.g., C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino 1985, pp. 787 e ss..

chiese, monasteri, etc.. La *respublica christiana* aveva un proprio ordinamento *interno* a base territoriale, aveva la propria unità di ordinamento e di localizzazione che consentiva di distinguere il tutto dalle parti³.

La modernità vede invece nascere quel particolare concetto di Stato che oggi conosciamo e che si caratterizza per detenere non più una semplice *autorità*, bensì un vero e proprio *potere*: vede nascere il moderno concetto di *sovranità*.

Il pensiero politico medievale consentiva di pensare le parti come interlocutrici "di fronte" all'autorità. L'*authoritas*, titolare di una funzione di governo e non ancora di un potere sovrano, riconosceva innanzi a sé una pluralità di autonomie, territoriali e sociali, con le quali interloquiva. Oggi rinveniamo tracce ideali di questo modello ad esempio nelle logiche della sussidiarietà.

Nella modernità, l'*authoritas* medievale lascia invece il posto ad un potere assoluto, il moderno potere sovrano. Il pluralismo sociale si dissolve ora "al di sotto" di esso. Lo Stato moderno è figlio dell'individualismo razionalista proprio del giusnaturalismo seicentesco, che ha generato il sistema concettuale che sta al fondamento della moderna teoria dell'obbligazione politica e che troviamo formulato con il massimo rigore nel *Leviathan* di Thomas Hobbes. Il concetto centrale di questo nuovo sistema è quello di rappresentanza, che si traduce, in estrema sintesi, in un processo di autorizzazione in virtù del quale ciascun *individuo* autorizza il sovrano ad assumere tutte le decisioni necessarie alla conservazione della pace e della sicurezza⁴. In questa logica, tra Stato e individuo non esistono più corpi intermedi o, se ve ne sono, è solo per una concessione sovrana e non già più per un diritto proprio ed originario di questi ultimi. Tra individuo e Stato si instaura l'unico vero rapporto politico, il rapporto basato sul sinallagma protezione-obbedienza, ed ogni rapporto politico intermedio non è più tale per una sua propria naturale politicità, bensì per una politicità delegata dal sovrano.

È questo il concetto di potere che caratterizza tutta la modernità, ed è pertanto questo il tipo di potere personificato dal Regno sabauda, prima, dal Regno d'Italia, poi, e infine dalla stessa Repubblica italiana (in cui, al di là delle autolimitazioni costituzionali, la statualità non fa certo difetto); e con cui pertanto si misura, storicamente, anche l'ente provinciale italiano.

L'altra considerazione riguarda le autonomie comunali.

³ C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano 1991, p. 41.

⁴ Sul passaggio dal sistema concettuale premoderno al sistema concettuale moderno, si veda, per tutti, G. DUSO, in particolare, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Laterza, Roma-Bari 1999.

Se ogni autonomia si dissolve al di sotto del moderno potere sovrano, nondimeno alcune di queste paiono opporre una maggiore resistenza storica. Questo, ad esempio, vale senz'altro per un'istituzione naturale quale la famiglia. Per quanto concerne invece lo specifico delle autonomie territoriali, pare che un certo grado di naturalità venga riconosciuta al comune. Senza indugiare oltre sul punto, ci si limita a riportare quanto scrive a questo proposito Tocqueville nella celebre opera *La democrazia in America*: "La società comunale esiste dunque presso tutti i popoli, quali che ne siano le usanze e le leggi; mentre i regni e le repubbliche sono opera umana, sembra che il comune esca direttamente dalle mani divine"⁵.

Da queste due considerazioni, risulta chiara da subito la posizione di costitutiva debolezza della provincia intesa quale livello di autonomia. La provincia non è in grado, in quanto ente intermedio tra cittadino e Stato, di resistere al potere di quest'ultimo, che trae la sua legittimazione dal popolo tutto. Ma non è neppure dotata, diversamente dai comuni, di una sorta di relativa originarietà che ne renda antistorica l'eliminazione. Sicché, paradossalmente, pare che la provincia, come livello organizzativo, sia destinata al successo solo quando si inserisca nel *continuum* della sovranità statale, divenendo forma di decentramento amministrativo.

3. L'origine della provincia come questione di politica estera

Vediamo ora, in concreto, come la storia dell'ente provinciale sembri confermare questa lettura.

Il periodo storico preso in considerazione è quello unitario ed immediatamente preunitario. Nondimeno, è quasi impossibile che la mente non corra, in un rapidissimo *excursus*, alla prima comparsa che il termine "provincia" fa nella storia politica, ossia all'epoca romana antica.

Le province, come è ben noto, erano nella Roma antica territori annessi e sottoposti ad una particolare *lex* e ad un particolare governo immediata espressione di Roma (governatori, prefetti, etc.). In epoca Imperiale, sotto Cesare Augusto, le province hanno conosciuto una diversificazione di regime politico. Le province di antica data, già pacificate, erano province senatorie, sottoposte al controllo politico del Senato. Le altre province, non pacificate o di più recente annessione, o

⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, BUR, Milano 1999, p. 70.

comunque considerate di rilevante importanza economica o strategica, erano province imperiali, sottoposte al diretto potere politico e, soprattutto, militare dell'Imperatore⁶.

Da questo breve *excursus* è possibile formulare due prime osservazioni utili anche per capire la storia più recente.

In primo luogo, il problema delle province nasce come problema che oggi definiremmo di politica estera. Le province romane erano la forma organizzativa di territori stranieri annessi. Lo stesso etimo della parola pare evocare tale origine: le province erano territori conquistati (*pro-victa*: anteriormente sconfitta). Non diversamente, il problema delle province italiane è sorto con l'annessione degli stati preunitari. C'è un dato storico significativo a tale proposito: il 3 maggio 1859 veniva istituita la Direzione generale delle province italiane, e veniva istituita presso il Ministero degli esteri di Torino e posta sotto la direzione di Marco Minghetti, allora segretario generale agli esteri⁷.

In secondo luogo, da subito le province, come mostra la distinzione tra province senatorie e province imperiali, hanno conosciuto regimi politici diversificati, e ciò, ancora, proprio per il loro sorgere anzitutto come problema di politica estera. Venendo di nuovo all'Italia, la medesima Direzione generale delle province italiane diretta dal Minghetti si divideva a sua volta in due uffici: uno per "le province unite ai regi stati" e uno per "le province poste sotto la protezione di S.M."⁸.

4. Gli sviluppi dell'epoca statutaria

Entrando più nel dettaglio delle province italiane, possiamo ripercorrere brevemente il succedersi di provvedimenti legislativi che hanno determinato, oscillando tra decentramento e autonomia, gli sviluppi dell'ente provinciale.

Nell'Italia immediatamente preunitaria, lo Statuto albertino si occupava delle province, ma senza disporre alcunché sul piano sostanziale e limitandosi ad un mero rinvio alla legge. Recitava

⁶ Per un approfondimento su tale distinzione, non priva talora di profili problematici, si rinvia a G. NICOSIA, *Considerazioni sull'amministrazione delle province in età imperiale*, in *Annali del Dipartimento di storia del diritto. Università di Palermo*, vol. LII (2007-2008), in particolare, pp. 29 e ss..

⁷ G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in www.astrid-online.it, nota 11.

⁸ *Ibidem*.

l'art. 74 dello Statuto: "Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge".

La disposizione statutaria ebbe attuazione con la legge piemontese 7 ottobre 1848, n. 897 (legge Pinelli) e successivamente regolamentata con il decreto 23 ottobre 1859, n. 3702 (legge Rattazzi). Tale disciplina, dopo l'unificazione, venne infine estesa all'intero Regno d'Italia con la legge 29 marzo 1865, n. 2248, all. A (si tratta della nota *Legge per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia*, contenente all'allegato A la *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale*).

Il modello organizzativo che ne nasceva era un modello in qualche misura ibrido, ma di chiara impronta franco-sabauda. Per quanto riguarda le province, il perno dell'amministrazione era il Prefetto (già, in precedenza, Governatore), di nomina regia, coadiuvato da un Consiglio di prefettura. Accanto al Prefetto vi era un Consiglio provinciale eletto su base mandamentale. All'interno del Consiglio veniva eletta una Deputazione provinciale, comunque presieduta dal Prefetto.

Tale modello presentava, da un lato, natura compromissoria tra istanze autonomistiche e istanze di decentramento (ad un organo di nomina statale, il Prefetto, era affiancato un organo elettivo, il Consiglio); ma, dall'altro, conformemente allo spirito che aveva animato la legislazione del tempo, pareva non meno ispirato dall'intenzione di considerare le province come articolazioni di decentramento di un potere decisamente centrale. Basti pensare che il testo del decreto Rattazzi (che disciplinava, appunto, anche l'ente provincia) si apriva significativamente con il seguente titolo "Divisione del territorio del Regno e Autorità governative".

Quanto alle funzioni delle province, esse apparivano non solo molto limitate, ma anche di difficile individuazione. Le possibilità di un loro effettivo sviluppo erano poi, *de facto* e *de iure*, limitate dalla predominanza delle prefetture⁹. Il *dominus* della provincia era il Prefetto ed esso, ai sensi dell'art. 3 del decreto Rattazzi, era il "rappresentante del potere esecutivo in tutta la Provincia".

Tale modello venne adottato ed esteso a tutti i territori del Regno nonostante alcune resistenze politiche, in particolare di orientamento federale, che propendevano invece per l'adozione del "modello lombardo". Con l'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna, il modello sabauda si misurò infatti con un altro modello, quello appunto lombardo, di matrice

⁹ Sul punto, F. SPALLA – A. DOSSENA, *La provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Aracne, Roma 2009, pp. 78 e ss..

asburgica, che vantava una tradizione consolidata. Il modello lombardo era caratterizzato da un più accentuato autonomismo attraverso forme partecipative (si pensi ad esempio al “convocato generale degli estimati” che amministrava i comuni minori) e incontrò anche il favore di Carlo Cattaneo¹⁰. Ma alla fine prevalse la linea Rattazzi. Urbano Rattazzi, ministro dell'interno del governo La Marmora, in virtù dei poteri straordinari concessi all'esecutivo in ragione dello stato di guerra, propose ed ottenne la nuova legge comunale e provinciale del 1859, applicabile anche al territorio lombardo.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, i tre Testi unici delle leggi comunali e provinciali del 10 febbraio 1889, n. 5921, del 21 maggio 1908 n. 269 e del 4 febbraio 1915, n. 148, accentuarono l'aspetto autonomistico delle province, anzitutto sottraendo al Prefetto la presidenza della Deputazione provinciale¹¹. Nondimeno, la prospettiva di fondo non mutava. I rapporti tra Stato ed enti locali erano riguardati ancora come rapporti gerarchici di decentramento. Sul piano concettuale, il concetto di autonomia non era neppure formulato, né, potremmo dire, formulabile in quella temperie istituzionale. Ne è conferma la voce *Decentramento amministrativo* compilata da Santi Romano nel 1911 per l'*Enciclopedia giuridica italiana*, che utilizzava a proposito degli enti locali il termine “autarchia”, proprio per sottolineare, come è stato osservato, che le amministrazioni locali non erano titolari di alcun autonomo indirizzo politico alternativo a quello dello Stato¹².

5. L'autonomia ripensata dall'organicismo fascista

Con l'avvento del fascismo, come è facile immaginare, ogni residuo slancio autonomistico registra una battuta d'arresto.

Il fascismo considerò un problema l'esistenza delle giunte di diverso orientamento politico (cattolico, socialista o liberale) che si andavano costituendo nei comuni e nelle province. Sicché i vertici degli enti locali, da elettivi che erano, divennero di nomina centrale¹³. L'ordinamento delle province trovò la propria formalizzazione definitiva nel T.U. del 3 marzo 1934, n. 383.

¹⁰ F. FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in *Federalismi.it*, p. 8.

¹¹ PALOMBELLI, op. cit., p. 8.

¹² F. FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, in *Federalismi.it*, p. 8.

¹³ PALOMBELLI, op. cit., p. 11.

È di tutta evidenza, in questa fase, la netta prevalenza del decentramento sull'autonomia. La riforma fascista comportava infatti, nella stessa linea della riforma podestarile dei comuni, la sostituzione degli esistenti organi elettivi con organi di immediata derivazione statale: gli organi di governo della provincia erano ora il Preside e il Rettorato. La nomina centrale degli organi faceva sì che tali enti si limitassero alla cura degli interessi della loro comunità all'interno dell'unico indirizzo politico governativo, non essendone, tra l'altro, ammessi altri.

Quanto alle funzioni provinciali, esse interessavano principalmente il settore dell'assistenza e beneficenza, della sanità, dell'igiene pubblica, della viabilità e dell'istruzione. Alcuni autori considerano le funzioni esercitate dalle province in questo periodo non molto significative¹⁴. Tale affermazione è senz'altro vera se si guarda alle attuali competenze delle province quali enti di autonomia. Per altro verso, tuttavia, è da osservare che attribuzioni nel campo sociale non sembrano secondarie se si pensa come la legislazione sociale fosse una carta su cui il regime fascista, in rottura con la precedente tradizione liberale, puntava moltissimo. Il coinvolgimento delle province nello svolgimento di politiche sociali da parte di un regime che aveva fatto del suo essere, appunto, "sociale" un proprio tratto distintivo, pare invero una valorizzazione di tali realtà istituzionali.

Dal punto di vista istituzionale, la peculiarità concettuale dell'idea fascista fu quella di considerare il legame tra "autonomia" e "rappresentanza" come un semplice preconetto liberale¹⁵. In questo, non lo si può negare, la dottrina fascista aveva perfettamente ragione. Il principio rappresentativo era un principio tipico del liberalismo, poiché la rappresentanza, come è facile intuire, presuppone la separazione tra Stato e società. Coerentemente alle sue premesse organicistiche (da intendersi come ispirate all'organicismo proprio dell'idealismo moderno, e non già all'organicismo proprio del pensiero politico medievale o cattolico), il fascismo disconosceva tale presupposto e pensava la società "nello" Stato. Sicché tutto ciò che il pensiero liberale avrebbe considerato espressione di libertà sociale, diveniva, nel sistema fascista, espressione di organizzazione statale.

In altri termini, agli enti locali toccò la stessa sorte che toccò a tutte le altre organizzazioni sociali intermedie anche non territoriali: quella di essere assorbite nello Stato, unico detentore della capacità di sintesi dell'interesse generale. Esempio paradigmatico di questa concezione fu la

¹⁴ F. SPALLA – G. DOSSENA, op. cit., pp. 129 e ss.; FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, cit., p. 14.

¹⁵ FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, cit., p. 9.

riscoperta delle corporazioni, le quali tuttavia non furono più considerate come autonomie sociali, bensì come “pezzi” di società “statizzati” nella relativa Camera. Si pensi poi all’immenso apparato di enti statali e parastatali che in questo periodo si sviluppò.

6. La Repubblica delle autonomie

Conclusosi il ventennio fascista, ci troviamo in epoca contemporanea, nella vigenza della Costituzione repubblicana del 1948.

Come è noto, la Costituzione repubblicana riserva una particolare attenzione agli enti locali e al principio autonomistico.

Vediamo, in breve, le principali tappe dell’ordinamento provinciale che oggi conosciamo.

In Assemblea costituente, il progetto originariamente elaborato dalla Commissione dei 75 sostanzialmente sopprimeva le province quali enti di autonomia, intendendo ridurle, si legge testualmente all’art. 107 del progetto, a “*circoscrizioni amministrative di decentramento*”. In sede di approvazione del testo definitivo, tali enti vennero tuttavia “recuperati”, anzitutto dagli artt. 114 e 128.

Molte furono le ragioni che spinsero i costituenti alla conservazione delle province. Per importanza, tuttavia, una sembra prevalere sulle altre. In punto di autonomia, la vera novità istituzionale che avevano a cuore i costituenti non erano le province bensì le regioni. Ora, consci che il progetto regionalista era progetto ambizioso che richiedeva un grande sforzo comune, decisero di conservare la provincia per evitare il sorgere di ulteriori contrasti ed opposizioni¹⁶.

Le originarie formulazioni delle principali disposizioni relative alle province (antecedenti alla riforma del titolo V avvenuta nel 2001) così recitavano:

- art. 114: “La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni”.

- art. 128: “Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”.

¹⁶ Così Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75: “Vi è infine un argomento di opportunità, del quale io personalmente sento il grande valore: se noi, per creare la Regione, distruggessimo la Provincia, susciteremmo un ambiente di malcontenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la Regione. Quest’ente nuovo, che la maggioranza dell’Assemblea ha deciso di fondare, deve avere la maggior collaborazione possibile, anche di coloro che vedono nella Provincia il loro nido, la loro tradizione, il loro sentimento”.

- art. 129, c. 1: "Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

Su tutto, campeggiava poi la proclamazione solenne (invece tuttora invariata) del principio autonomistico (art. 5).

Giungiamo così ad una storia recente ancora in corso di svolgimento e a tutti nota.

Le tappe successive possono essere sintetizzate, in breve, come segue.

Nella fase transitoria seguita alla caduta del regime fascista, il r.d.l. del 4 aprile 1944, n. 111, affidava in via provvisoria l'amministrazione della provincia, sino alla ricostituzione degli organi collegiali elettivi, a un Presidente e a una Deputazione provinciale nominati dal Prefetto.

Fu la l. 8 marzo 1951, n. 122, recante "Norme per la elezione dei consigli provinciali", a prevedere espressamente all'art. 1 che "Ogni provincia ha un consiglio provinciale, un presidente della giunta provinciale e una giunta provinciale", e a ripristinare a tutti gli effetti la natura rappresentativa dell'ente.

Seguì il d.p.r. 616/1977, attuativo dei trasferimenti di funzioni previsti dalla l. 383 del 1975. Tale provvedimento tuttavia ancora non valorizzava il ruolo della provincia nel sistema delle autonomie territoriali. In particolare, da un lato, in ragione della riforma sanitaria che in quegli anni si andava avviando, la provincia veniva privata di alcune funzioni tradizionali nell'ambito sanitario; dall'altro, pesava sull'ente, come è facile immaginare, l'istituzione delle regioni ordinarie. Residuavano alle province alcune limitate funzioni relative a competenze storicamente esercitate, quali alcuni servizi sociali, territoriali e idraulici, di viabilità, di edilizia scolastica.

È tra il 1990 e il 2000 che le province assumono, in maggiore armonia con i principi costituzionali vigenti, le sembianze che oggi conosciamo.

Va ricordata, tra le tappe principali di questo periodo di riforme, anzitutto la l. 142/1990 (*Ordinamento delle autonomie locali*), legge che si può ben considerare di attuazione costituzionale. Con essa si ha infatti l'espresso riconoscimento delle province quali enti di autonomia e non di semplice decentramento. Al comma 1 dell'art. 2 si legge: "Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome".

Segue la riforma cosiddetta Bassanini (l. 59/1990, attuata dal d.lgs. 112/1998), che rappresenta una sorta di riforma in senso sussidiario delle amministrazioni locali "a Costituzione invariata",

ovverosia precedente alla comparsa dell'attuale art. 118 Cost. che sancisce espressamente il principio di sussidiarietà¹⁷.

Giunge poi il Testo unico del enti locali (d.lgs. 267/2000), che consolida la riforma in senso autonomistico delle province.

Viene approvata infine la riforma del titolo V della Costituzione, che, superando il residuo di centralismo che ancora era dato registrare quantomeno nel lessico delle originarie disposizioni costituzionali, riconosce le province non più come riparto della Repubblica ma come enti che la costituiscono (nuovo art. 114) e fa venire meno ogni riferimento alla provincia quale circoscrizione di decentramento statale e regionale (l'art. 129 è abrogato).

7. Storia e storicità della provincia

Arriviamo così all'attuale fase di riforma. In essa non ci si addentrerà, esorbitando da un'indagine storico-istituzionale. Tuttavia, si può almeno dire che essa segna una netta "caduta in disgrazia" delle province.

In Assemblea costituente, l'on. Fernando Targetti, difensore dell'ente provinciale, a fronte della sostanziale soppressione delle province che risultava dal progetto della Commissione dei 75, domandava: "Quali peccati ha mai commesso la provincia?".

La domanda di Targetti sembra tornata attuale.

Da parte mia, vorrei abbozzare solo un'osservazione conclusiva e una parziale risposta all'interrogativo dell'on. Targetti.

Lo sviluppo storico dell'ente provinciale, letto attraverso le alterne fortune di logiche autonomistiche e logiche di decentramento, sembra mostrare come "il peccato" della provincia sia quello di essere un ente locale dotato, sotto il profilo dell'autonomia, di scarsa storicità rispetto, ad esempio, al comune. A parte la parentesi dei podestà fascisti, nessuna riforma ha mai seriamente

¹⁷ Di particolare interesse la disposizione generale dettata dall'art. 4, c. 3, che così recita: "I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

pensato di considerare il comune come semplice articolazione di decentramento dell'amministrazione centrale. Lo stesso periodo giolittiano, chiamato anche "età d'oro dei Prefetti", vide una grande vivacità dei comuni. A tale proposito, Massimo Severo Giannini ha descritto i comuni come "i più operosi creatori di istituti giuridici" di quel periodo. La stessa legge del 29 marzo 1903, n. 103 (*Municipalizzazione dei servizi pubblici*) non era altro che una presa d'atto di un'evoluzione comunale già realizzatasi nei fatti¹⁸. Altrettanto – come ha tentato di mostrare la breve analisi storica ora svolta - non può certo dirsi per le province.

Tale dato storico spiega forse, anche sul piano costituzionale, l'attuale sfortuna delle province.

L'art. 5 della Costituzione, come abbiamo visto, afferma che la Repubblica *riconosce* le autonomie locali. Ora, posto che per necessità logica l'oggetto di un riconoscimento deve preesistere all'atto del riconoscimento, ne discende che le autonomie riconosciute dalla Costituzione sono le autonomie che preesistono alla Costituzione stessa.

Se così è, la dimensione della loro esistenza non è quella normativa (le autonomie non sono "create" da una norma), bensì quella fattuale (le autonomie sono riconosciute da una norma), dimensione che nel caso specifico di comunità politiche autonome non può che essere intesa come dimensione storica¹⁹.

L'argomento è noto ai costituzionalisti. Il fenomeno del riconoscimento costituzionale di realtà extra- o pre-costituzionali è ben visibile in più di una fattispecie: basti pensare al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo operato dall'art 2 Cost. o al riconoscimento della famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio operato dall'art. 29 Cost.. Con riguardo specifico agli enti territoriali, il problema dei diritti storici delle comunità autonome è poi un tema tipico, ad esempio, della giuspubblicistica spagnola²⁰: tema giunto fino al Tribunale costituzionale spagnolo in occasione del ricorso di costituzionalità nei confronti dello Statuto d'autonomia della Catalogna²¹.

Il punto della questione diventa allora la reale esistenza storica delle province quali enti di autonomia.

¹⁸ FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, cit., p. 7.

¹⁹ Sul punto, mi permetto di rinviare a P. COSTA, *Brevi note sul concetto di "tributo proprio" regionale nella legge di delega in materia di c.d. federalismo fiscale*, in *Rivista amministrativa della regione Lombardia*, anno XIV, gennaio – marzo 2008, n. 1.

²⁰ Cfr., M. HERRERO DE MIÑÓN, *Derechos Historicós y Constitución*, Madrid 1998.

²¹ Sentenza n. 31 del 28 giugno 2010.

Su tale punto pare potersi affermare, come abbiamo visto, che le province sono sì sempre esistite, ma praticamente sempre in modo prevalente come forme di decentramento più che come forme di autonomia.

Tale affermazione pare avvalorata dalla circostanza che le epoche di maggiore fortuna delle province sono state quelle che le hanno viste inserirsi nel modo più organico nel *continuum* dell'amministrazione centrale. Sia l'epoca liberale che l'epoca fascista hanno scommesso molto sulle province, considerandole la principale proiezione periferica del loro potere centrale²².

Resta tuttavia da dire che l'art. 5 Cost. non si limita a riconoscere le autonomie (quindi a seguire una mera logica "conservativa") ma ne richiede esplicitamente anche la promozione. "In tal senso – come è stato osservato in dottrina - il principio dell'autonomia locale è un principio «aperto» suscettibile di attuazioni-integrazioni progressive in collegamento con le nuove consapevolezze e acquisizioni sociali avvertite ed espresse dalle comunità locali"²³.

L'art. 5 è pertanto suscettibile di una lettura storica, dunque conservativa, sfavorevole alle province; e di una lettura storicistica, dunque progressiva, favorevole alle province.

La prevalenza dell'una o dell'altra lettura dipende in ultima analisi all'attuazione della Costituzione ad opera dell'indirizzo politico dello Stato; Stato che, tuttavia, negli ultimi anni, è sembrato poco interessato a questi problemi e decisamente impegnato ad eliminare un ente colpevole, a quanto pare, del peccato di essere una sua stessa genitura.

²² A proposito dell'epoca fascista, è stato osservato che la provincia offriva "la garanzia al Governo centrale di un ambito territoriale di azione di molte amministrazioni periferiche dello Stato, in primo luogo i Prefetti, che fornivano un controllo capillare su tutto il territorio nazionale", F. SPALLA – A. DOSSENA, op. cit., pp. 126, 127.

²³ E. BALBONI - G. PASTORI in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna 1997, p. 359.