

Matteo Pressi

# **Rottura e ricomposizioni del sistema delle autonomie locali**

I modelli per il governo dell'area vasta  
nella differenziazione autonoma regionale



**Giappichelli**

## INTRODUZIONE

Come noto, il sistema delle Autonomie locali, in particolare dal 1990, ha conosciuto una stagione di notevole accrescimento della propria importanza, tanto sul piano funzionale, con il conferimento da parte dello Stato e delle Regioni di un numero sempre crescente di funzioni amministrative, tanto sul piano organizzativo, con il riconoscimento sempre più marcato dell'autonomia, sotto molteplici profili, dei Comuni, delle loro forme associative e delle Province.

Per circa venticinque anni, il Legislatore ha costantemente valorizzato la dimensione locale dei pubblici poteri, rafforzando le garanzie costituzionali degli Enti locali al punto tale da spingere la dottrina a scorgere, dietro la riforma del Titolo V della Costituzione, una evoluzione della forma di Stato: da Stato regionale a Repubblica delle Autonomie<sup>1</sup>.

In tale contesto, l'ordinamento si è sviluppato in chiave sussidiaria, integrando funzioni e competenze tra i diversi livelli del governo locale, sino a rendere evidente la possibilità di identificare gli Enti locali come parte di un medesimo sistema, unitariamente considerato.

Un sistema di cui il Legislatore, sia statale che regionale, ha incoraggiato l'esistenza, plasmando su di esso la ripartizione dei pubblici poteri e affidando ad ogni attore, secondo le proprie caratteristiche, specifici compiti utili a meglio garantire la cura di una molteplicità di interessi pubblici.

Tuttavia, a partire dal 2011, con l'avvento della cd. "legislazione della crisi", tale assetto ordinamentale è stato posto in discussione al punto tale da creare le condizioni per la sua rottura.

Il riferimento è ai tentativi di abolizione delle Province susseguitisi tra il 2011 ed il 2014, culminati con l'introduzione di un nuovo ordinamento degli Enti intermedi (l. n. 56/2014), configurati come enti di secondo grado, deprivati di funzioni, risorse e, soprattutto, del carattere dell'autonomia politica da un lato e finanziaria dall'altro.

Una riforma radicale, quindi, di uno degli elementi del sistema delle Au-

---

<sup>1</sup> A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *La Repubblica delle Autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008; T. GROPPI, L. VANDELLI, *Forma dello Stato e titolo V: la Repubblica delle autonomie*, in *www.astrid-online.it*.

tonomie, idonea a riverberare i propri effetti non solo sul livello di governo direttamente interessato dalla stessa, quello intermedio, ma sull'intero sistema di relazioni e interrelazioni (soprattutto funzionali) che il Legislatore ha inteso costituire tra i singoli componenti del sistema autonomico.

Ebbene, cosa accade quando la tradizionale struttura del sistema delle Autonomie locali, come in questo caso, viene a rompersi per il mutamento degli assetti organizzativi e funzionali di uno dei suoi componenti?

Le possibili risposte a questa domanda, obiettivo al quale la ricerca tende, sono molteplici.

Esse possono essere ricercate (soprattutto) attraverso l'analisi dei singoli provvedimenti attuativi della cd. "riforma Delrio" emanati dalle Regioni autonome interessate, in quanto titolari della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli Enti locali, al processo di attuazione della stessa.

A tal fine, il principale campo di analisi entro il quale la ricerca è condotta proprio quello dei sistemi di governo locale delle Regioni a Statuto speciale Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, i quali offrono, ognuno per le proprie peculiarità, un punto di osservazione privilegiato sul fenomeno giuridico che si intende indagare<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>La ricerca analizza la legislazione in materia di ordinamento degli Enti locali, con particolare riferimento all'organizzazione dell'area vasta e alle funzioni amministrative ad essa riconducibili, delle Regioni autonome Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. Il campo di indagine non si estende alle altre due Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta stante la peculiarità del livello di governo provinciale che connota la prima e l'assenza dello stesso che connota la seconda.

## CAPITOLO I

# L'EVOLUZIONE DELLA PROVINCIA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO: DA CIRCOSCRIZIONE DI DECENTRAMENTO STATALE AD ELEMENTO COSTITUTIVO DELLA REPUBBLICA

SOMMARIO: 1. Le origini della Provincia: l'ordinamento napoleonico. – 2. Il decreto Rattazzi e la legge per l'unificazione amministrativa. – 3. Il Governo Crispi e la condizione degli Enti locali. – 4. Le Province nel regime fascista. – 5. Il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934. – 6. La fase costituente. – 7. Le Province nella legislazione dagli anni '50 agli anni 2000. – 7.1. La l. n. 142/1990. – 7.1.1. La Provincia nella l. n. 142/1990: aspetti funzionali. – 7.1.2. La Provincia nella l. n. 142/1990: aspetti organizzativi. – 7.2. Dal federalismo a Costituzione invariata alla riforma del Titolo V. – 7.3 La riforma del Titolo V della Costituzione. – 8. Dalla *Devolution* alla riforma Renzi-Boschi.

### 1. *Le origini della Provincia: l'ordinamento napoleonico*

Il concetto di provincia non nasce nel contesto dello Stato moderno ma, al contrario, risale all'Impero romano, dove con il termine provincia venivano identificati quei territori non facenti parte del suo nucleo fondativo e pertanto popolati da soggetti portatori di diritti e doveri differenti da quelli tipicamente riferibili al cittadino romano<sup>1</sup>.

Si tratta quindi di una evoluzione concettuale molto lunga, rispetto alla quale emerge la necessità di individuare un punto di partenza utile a sviluppare la trattazione che segue, senza però privare il ragionamento di quei riferimenti di carattere storico che consentono di comprenderlo nella sua complessità.

---

<sup>1</sup>G. NICOSIA, *Considerazioni sull'amministrazione delle province in età imperiale*, in *Annali del Dipartimento di storia del diritto. Università di Palermo*, vol. LII, IED, Palermo (2007-2008), spec. p. 29 ss.; si v. anche P. COSTA, *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

Per quanto di interesse di questa ricerca, si ritiene di poter avviare l'analisi avendo a riferimento il concetto di provincia di matrice francese-napoleonica, il quale costituisce la base su cui è stata poi edificata la legislazione che ha condotto all'idea di Provincia così come oggi conosciuta<sup>2</sup>.

Durante il Regno napoleonico, infatti, tutta l'organizzazione dell'apparato statale era connotata da una rigida piramidalità, al cui vertice era a posto il potere governativo centrale. In tal senso, la legge del 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), disegnava l'organizzazione locale secondo un ordine gerarchico<sup>3</sup>.

*In primis*, vi era il dipartimento, retto da un prefetto, un consiglio generale dipartimentale e un consiglio di prefettura, seguiva poi il distretto, governato da un sottoprefetto che operava in stretto coordinamento con il consiglio distrettuale. Alla base dell'organizzazione locale dello Stato vi era poi il comune, retto dal sindaco e dal consiglio municipale. In omaggio al forte carattere accentratore dell'organizzazione statale napoleonica, il sindaco ed il prefetto assumevano una duplice funzione in quanto, da un lato rappresentavano il vertice del proprio ente locale, e dall'altro esercitavano la funzione di delegati del governo, il quale deteneva la responsabilità della loro nomina.

Questo modello, così come brevemente descritto, venne poi esportato, seppur con sfumature differenti, nei territori di volta in volta conquistati dall'Impero francese, come il Piemonte, il Regno italico e il Regno di Napoli, i quali mutuarono l'organizzazione statale d'oltralpe quantomeno sino al Congresso di Vienna<sup>4</sup>.

All'indomani della caduta dell'Impero napoleonico, molti dei territori citati, nel frattempo divenuti indipendenti o ceduti ad altre monarchie, si trovarono innanzi alla necessità di ridefinire la propria organizzazione statale. È il caso, ad esempio, del Regno di Sardegna, il quale, con la fine dell'occupazione francese del Piemonte, si organizzò sulla base dei canoni della legislazione napoleonica, suddividendo il territorio in Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni, al cui vertice vi erano, in tutti i casi, soggetti designati e nominati dal Governo centrale<sup>5</sup>.

<sup>2</sup>L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 15-82.

<sup>3</sup>In tema, si v. N. MATTEUCCI (a cura di), *L'antico regime e la rivoluzione*, in *Scritti politici di A. Tocqueville*, Einaudi, Torino, 1969, vol. I, pp. 640-641; così anche J. WOOLF, *L'impero napoleonico*, in *Storia universale*, vol. XVI, Giuffrè, Milano, 2004 p. 154 ss.

<sup>4</sup>Cfr. G. ASTUTO, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati Sabaudi*, in *Storia del Piemonte*, I, Utet, Torino, 1960, p. 485 ss.

<sup>5</sup>Cfr. C. GHISALBERTI, *Dall'Antico Regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Laterza, Bari, 1987, p. 125. Si v. anche V.G. PACIFICI, *La provincia nel Regno d'Italia*, Gruppo Editoriale Internazionale, Roma 1995.

Nemmeno l'avvento dello Statuto albertino poté segnare un cambio di rotta. La Carta, infatti, non conteneva al proprio interno alcun riferimento alla condizione giuridica degli Enti locali, rimandando alla legislazione ordinaria ogni determinazione in merito<sup>6</sup>.

Consequentemente, il governo Alfieri (15 agosto 1848 – 11 ottobre 1848) approvò la legge 7 ottobre 1848, la quale disciplinava l'organizzazione territoriale dello Stato in termini più leggeri, essenzialmente prevedendo tre livelli di governo anziché i quattro precedenti stante l'eliminazione dei Mandamenti. Tuttavia, l'aspetto maggiormente innovativo della riforma riguardava l'organizzazione interna dei poteri locali, ove si prevedeva la presenza di un organo collegiale di natura elettiva, il Consiglio, limitando il potere di nomina statale alla designazione dell'organo esecutivo monocratico posto al vertice dell'ente: l'Intendente generale nelle Divisioni, l'Intendente provinciale nelle Province e il Sindaco nei Comuni<sup>7</sup>.

## *2. Il decreto Rattazzi e la legge per l'unificazione amministrativa*

L'assetto delineato dalla legge 7 ottobre 1848 non ebbe lunga vigenza, principalmente a causa del rapido mutamento del contesto territoriale e socioeconomico del Regno di Sardegna, il quale al termine della seconda guerra d'indipendenza, si allargò annettendo nel 1859 la Lombardia austriaca<sup>8</sup>. Nacque in quel contesto la cosiddetta "questione amministrativa", ovvero quel fitto dialogo politico-dottrinale incentrato sulla necessità di verificare l'effettiva rispondenza dell'organizzazione amministrativa piemontese (francese) alle nuove necessità del Regno, divenuto sempre più ampio<sup>9</sup>.

In esito a tale dibattito, nel 1859 il Governo La Marmora emanò una nuova legge comunale e provinciale (decreto 23 ottobre 1859). Si trattava di una norma ancora una volta connotata dalla volontà dell'esecutivo di operare un forte accentramento, soprattutto sul piano politico, mediante il mante-

---

<sup>6</sup>Cfr. E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e progetti di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

<sup>7</sup>In tema, C. GHISALBERTI, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Giuffrè, Milano, 1962.

<sup>8</sup>Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano: storia della legislazione piemontese sugli Enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana, 1770-1861*, Neri Pozza, Venezia, 1962.

<sup>9</sup>Cfr. E. ROTELLI *Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali preunitari*, in *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, I, *L'opera*, a cura di G. LACAITA, Il Mulino, Bologna, 1975.

nimento in capo al Governo del potere di nominare gli organi di vertice dell'amministrazione locale: Province, Circondari e Comuni.

Ai sensi dell'articolo 3 del decreto 23 ottobre 1859, la Provincia risultava retta da un Governatore, «rappresentante del potere esecutivo in tutta la provincia». Coerentemente, la nuova legge comunale e provinciale attribuiva al Governatore provinciale, oltre ai compiti connessi alla gestione della Provincia, ampi poteri in materia di pubblica sicurezza, da esercitarsi anche mediante il comando delle forze di polizia. Inoltre, il Governatore vantava compiti di sovrintendenza su tutte le amministrazioni pubbliche presenti nel territorio provinciale, potendo altresì ingerirsi nella loro gestione.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, il Governatore provinciale era affiancato dalla Deputazione, organo esecutivo collegiale dell'ente. La Deputazione era eletta dal Consiglio provinciale, tra i propri membri, i quali a loro volta erano eletti su base mandamentale, a suffragio ristretto.

Il quadro mutò nuovamente nel 1865 quando, a seguito dell'unificazione politica del Regno, venne emanata la legge 20 marzo 1865 n. 2248 al fine di attuarne anche l'unificazione amministrativa<sup>10</sup>.

Le norme ordinarie in materia di Enti locali erano contenute nell'allegato A alla legge, il quale, riproduceva grossomodo gli assetti contenuti nella legge comunale e provinciale del 1859.

Tale scelta non fu esente da critiche, sollevate per lo più da parte di importanti esponenti politici dell'epoca, che ne evidenziavano l'impostazione eccessivamente accentratrice<sup>11</sup>.

Per quanto di interesse, l'organizzazione delle Province rimaneva pressoché immutata. Il vertice dell'ente intermedio era ora impersonato dal Prefetto, di nomina regia, il quale operava in raccordo alla Deputazione provinciale, la quale, come in precedenza, rappresentava l'organo esecutivo collegiale.

Alcune novità, soprattutto di ordine organizzativo, interessarono il Consiglio provinciale, che vide aumentare il numero dei propri membri arrivando a comprendere fino a 60 Consiglieri nelle Province più popolose.

I Consiglieri erano eletti ancora una volta su base mandamentale. Il diritto di elettorato attivo spettava ai cittadini di sesso maschile, di maggiore età, aventi il pieno godimento dei diritti civili e la conoscenza della lettura e della scrittura.

Accanto a questi requisiti di ordine generale, la legge del 1865 richiedeva il possesso di almeno un requisito speciale da individuarsi nel censo (il ver-

---

<sup>10</sup> Cfr. E. FOSSATI, *La formazione unitaria dello stato italiano*, Il Mulino, Bologna, 1967.

<sup>11</sup> Questa, in particolare, la posizione di Crispi, come descritta da C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 184 ss.

samento di imposte in misura superiore a 5, o in alcuni casi, 25 lire) o nella qualità, categoria all'interno della quale rientravano i laureati, i dipendenti pubblici e gli accademici.

L'elettorato passivo, ai sensi dell'articolo 162 della legge per l'unificazione amministrativa, era precluso «a coloro che non possiedono nella provincia o che non vi hanno domicilio, i minori di 25 anni, i funzionari cui compete la sorveglianza delle provincie, gl'impiegati dei loro uffizi, coloro che hanno il maneggio del denaro provinciale o lite vertente colla provincia, gl'impiegati e contabili dei comuni e degli istituti di carità, di beneficenza e di culto della provincia».

La durata del mandato del Consiglio provinciale era fissata in cinque anni, con un particolare sistema elettorale che prevedeva il rinnovo con cadenza annuale di un quinto dei suoi componenti.

### 3. Il Governo Crispi e la condizione degli Enti locali

Come evidenziato, le leggi sull'ordinamento locale del 1859 e del 1865 scontavano un'impostazione ancora legata ai caratteri dell'organizzazione statale francese, fortemente accentrata e poco incline a concedere spazi di autonomia, soprattutto in ambito locale<sup>12</sup>. Tuttavia, a partire dal 1888, con l'approvazione della l. n. 5865, in seguito trasposta nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1889, si registrano alcuni passi in avanti nel senso di una maggiore valorizzazione della Provincia in quanto ente esponenziale degli interessi della collettività *ivi* insediata, prima che come circoscrizione di decentramento del potere statale<sup>13</sup>.

Ciò si deve alla elaborazione normativa del Governo di Francesco Crispi, esponente della sinistra storica, che già in precedenza aveva criticato la presoché totale subordinazione degli Enti locali al potere centrale e governativo introdotta con il decreto Rattazzi.

Il nuovo Testo Unico, infatti, prevedeva la possibilità per i Comuni capo-

---

<sup>12</sup>R. ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in *Quaderni storici*, VI, 1971, p. 763 ss.; P.S. LEICHT, *L'opera di Francesco Crispi per la riforma della pubblica amministrazione*, in *Costruire. Pagine di pensiero e di azione fascista*, n. 8/1941, pp. 17-18; F. BONINI, *Francesco Crispi e l'unità: da un progetto di governo un ambiguo mito politico*, Bulzoni, Roma, 1997. In anni più recenti, v. G. ASTUTO, *Io sono Crispi. Adua, 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>13</sup>Sulle origini, i tratti essenziali e lo sviluppo dell'amministrazione locale in Italia si v., primo fra tutti, V.E. ORLANDO, *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, Treves, Milano, 1915.

luogo di Provincia e di Circondario, aventi una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, di eleggere direttamente il proprio Sindaco<sup>14</sup>.

Analogamente, anche il vertice amministrativo delle Province venne interessato dalla riforma, eliminando l'automatismo della sua coincidenza con la figura del Prefetto. Venne quindi prevista una separazione tra la figura del Presidente della Provincia e quella del Prefetto, con il primo eletto da parte della Deputazione provinciale all'interno dei propri membri ed il secondo, come in precedenza, di nomina regia. La legge, poi, ampliò la platea degli aventi diritto al voto in occasione delle elezioni amministrative, ove si eleggessero anche i Consigli provinciali, abbassando l'età minima a 21 anni e prevedendo quale requisito qualitativo l'aver superato la seconda elementare.

La separazione tra la figura del Prefetto e quella del Presidente della Deputazione provinciale venne compensata dall'introduzione di un nuovo organo denominato Giunta provinciale amministrativa composto dal Prefetto, dal Presidente della Deputazione, da due Consiglieri di prefettura e da quattro membri eletti dal Consiglio provinciale. Tale organo, svolgeva eminentemente funzioni di controllo sia sugli atti che sull'attività della Provincia, restando la gestione diretta dell'ente intermedio e delle sue risorse nella responsabilità del Presidente, della Deputazione e del Consiglio provinciale<sup>15</sup>.

Se da un lato il Prefetto risultava ridimensionato nella sua funzione di vertice amministrativo dell'amministrazione provinciale, dall'altro, grazie alle norme emanate in quell'epoca, vedeva rafforzato il suo ruolo di rappresentante del Governo a livello locale e, soprattutto, di controllore di tutte le amministrazioni dello Stato decentrate sui territori, le quali nel frattempo si erano moltiplicate nel numero grazie alla istituzione delle Intendenze di finanza, dei Provveditorati agli studi e degli uffici territoriali del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio<sup>16</sup>.

Riassumendo, la figura prefettizia quale vertice del potere locale visse, come sin qui descritto, alterne fortune. Se la legislazione preunitaria, al pari di quella emanata immediatamente dopo l'unificazione, consegnavano al

---

<sup>14</sup> Cfr. G. ASTUTO, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 4; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1986; per la dottrina più recente G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma, 2009.

<sup>15</sup> Cfr. E. GUSTAPANE, *La provincia nel periodo liberale. Relazione al Convegno "Le Province in Italia, fonti, storie e prospettive"*, Lecce, 12-13 dicembre 2002, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2005.

<sup>16</sup> Cfr. L. GIOVENCO, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia*, in *Amministrazione civile*, nn. 47-51/1961; C.F. FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia*, La Litotipo Ed. Universitaria Padova, 1920.

Prefetto enormi poteri in ambito locale, il Testo Unico del 1889 intese ridimensionarli, dando maggiore peso alla sua funzione di rappresentanza dell'Esecutivo a livello territoriale. Con l'avvento al governo di un'importante figura politica del '900, Giovanni Giolitti, la legislazione si mosse nel segno della continuità<sup>17</sup>. Poche furono le novità rispetto all'organizzazione e alle funzioni amministrative delle Province, contrariamente a quanto accaduto per i Comuni, destinatari di sempre maggiori compiti. In tal senso si può ricordare la l. n. 103/1903, cd. "legge di municipalizzazione", attraverso la quale venne riconosciuta ai Comuni la possibilità di provvedere all'organizzazione e alla erogazione di una molteplicità di servizi pubblici locali, disciplinando sul piano giuridico la gestione pubblica, in economia o mediante enti strumentali appositamente costituiti, di infrastrutture e servizi necessari allo svolgimento della vita di comunità, la quale, sul piano fattuale, era già estremamente diffusa sin dagli ultimi anni dell'800.

#### 4. *Le Province nel regime fascista*

Esaurita l'esperienza della destra liberale, si aprì una nuova stagione politica, con i relativi effetti sull'organizzazione dello Stato e, conseguentemente, sui diversi livelli del governo locale<sup>18</sup>.

Il dato storico e politico al quale si fa riferimento è l'avvento del fascismo, il quale ha interrotto quel processo di lenta ma progressiva valorizzazione dei Comuni e delle Province che aveva preso avvio nel 1889 ed era poi proseguito nei decenni successivi, portando a forme di elezione diretta dei Sindaci dei Comuni più popolosi e a forme di elezione indiretta, in luogo della nomina governativa, dei Presidenti delle Province, oltre ad una generale espansione delle competenze delle Amministrazioni locali<sup>19</sup>.

La nuova formula politica, di matrice dittatoriale, ha immediatamente condizionato anche l'organizzazione statale, conformandola a propria immagine e somiglianza.

Nella prima fase del regime, tra il 1922 ed il 1926, il nuovo Governo attuò forti condizionamenti nei confronti degli Enti locali, avvalendosi degli

---

<sup>17</sup> Cfr. S. CASSESE, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1983, p. 1450.

<sup>18</sup> V. G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto Italiano*, vol. VI, Utet, Torino, 1990.

<sup>19</sup> Cfr. P. DE FELICE, *Mussolini, il duce, II, Lo stato totalitario (1936-1940)*, Einaudi, Torino, 1981, p. 56. In tema anche A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965.

strumenti che già l'ordinamento previgente offriva, e cioè utilizzando pervasivamente quei poteri di controllo sulle Amministrazioni locali che le norme riconoscevano al Governo centrale.

È una fase caratterizzata dal forte interventismo dei Prefetti, sia in seno alle Giunte provinciali amministrative, sia nei confronti dei Sindaci, spesso destinatari di provvedimenti di revoca, con la conseguente instaurazione, presso gli Enti locali, di amministrazioni commissariali, in caso di conflitti anche solo di carattere squisitamente politico con il potere centrale<sup>20</sup>.

In questo contesto si collocano le cosiddette "leggi fascistissime" emanate tra il 1925 ed il 1926. L'intento di queste norme era quello di permeare ogni settore della società dei nuovi principi che sorreggevano l'ideologia autoritaria, compreso l'ordinamento degli Enti locali<sup>21</sup>.

In particolare, la legge 4 febbraio 1926 introdusse una radicale riforma degli assetti organizzativi del Comune. Per prima cosa vennero abrogati i tre organi tradizionalmente deputati alla gestione dei municipi, ovvero il Consiglio, la Giunta e il Sindaco, i cui poteri vennero trasferiti ad un Podestà di nomina governativa<sup>22</sup>. Dal punto di vista sostanziale il Podestà era l'organo esecutivo monocratico del Comune, anche se formalmente affiancato da una Consulta, la quale, però, era destinataria di soli poteri consultivi. Così come il Podestà, anche la Consulta non vedeva la propria legittimazione politica nella elezione diretta da parte del corpo elettorale, risultando composta per 1/3 da cittadini scelti discrezionalmente dal Prefetto e per 2/3 da membri espressione del mondo dell'impresa, del sindacato e dell'associazionismo locale<sup>23</sup>.

Attraverso tale riforma si completa la piena trasposizione dell'ideologia fascista (anche) all'interno dell'ordinamento locale, depurato da qualsiasi riferimento, ancorché (secondo i canoni attuali) vago, ai principi di autonomia, autarchia e democraticità<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. A. PORRO, *Il Prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1972; V. MAZZARELLI, *Prefetto e prefettura*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 952; S. CASSESE, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1983; S. CASSESE, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in *Le Regioni*, n. 2/1992.

<sup>21</sup> Cfr. L. PONZIANI, *Fascismo e autonomie locali*, in M. PALLA (a cura di), *Lo Stato fascista*, La Nuova Italia, Firenze, 2001, pp. 317-319; P. AIMO, *Le Province nel regime fascista*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, n. 15/2007, pp. 59-72.

<sup>22</sup> Cfr. L. DI NUCCI, *Il podestà fascista. Un momento della costruzione dello Stato totalitario*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1/1998.

<sup>23</sup> Cfr. R. SPAVENTA, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Treves, Milano, 1928, p. 203 ss.

<sup>24</sup> In tema v. G. SALEMI, *La riforma comunale e l'autarchia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, *Diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1940, p. 49 ss.

Si inseriscono nel medesimo solco le norme emanate a partire dal 1925 con riferimento alle Province. *In primis*, vennero fortemente ampliati i poteri di controllo della Giunta provinciale amministrativa, al punto tale da rendere difficile individuare il confine tra attività di controllo e attività di sostanziale indirizzo della gestione degli enti. Sul piano organizzativo si assiste quindi ad un indebolimento dell'autonomia degli organi delle Province. Sul piano funzionale, invece, rileva l'intensa attività di creazione di nuovi enti statali decentrati a livello provinciale (essenzialmente, consorzi ed enti pubblici non economici) operata dal regime, ed il conseguente trasferimento ad essi di funzioni appartenenti alle Province, con la speculare riduzione delle competenze degli enti intermedi, di fatto limitate alle sole materie dell'assistenza sociale genericamente intesa e dei lavori pubblici<sup>25</sup>.

Indebolite nella loro dimensione organizzativa e funzionale, le Province, al contrario, aumentarono nel numero passando nel 1927 da 76 a 92, in considerazione di due dati fondamentali: 1) l'aumento della popolazione; 2) la necessità, avvertita dal regime, di controllare in maniera più capillare il territorio<sup>26</sup>.

Appena un anno più tardi, il Governo tornò ad occuparsi delle Province e con l'approvazione della legge 27 dicembre 1928, n. 2962, mutuò per esse il medesimo modello organizzativo stabilito per i Comuni, provvedendo quindi alla soppressione dei tre organi esistenti (Presidente della Deputazione, Deputazione provinciale e Consiglio provinciale), sostituiti da un Preside di nomina regia, su proposta del Ministro per l'interno, e da un Rettorato, sempre di nomina regia, comprendente da 4 a 8 membri a seconda delle dimensioni demografiche della Provincia<sup>27</sup>.

Due specifiche norme, gli artt. 7 e 8 della l. n. 2962 del 1928 si occuparono di raccordare i poteri dei due organi di nuovo conio. In particolare, l'art. 7 prevedeva che «il preside della provincia esercita le funzioni che la legge comunale e provinciale attribuisce al presidente della deputazione provinciale e alla deputazione provinciale», mentre il successivo art. 8 prevedeva che «il rettorato della provincia esercita le funzioni che la legge comunale e provinciale attribuisce al consiglio provinciale». Al pari dei Comuni, quindi, anche la Provincia perde del tutto il carattere della democraticità, sinora garantito dall'elezione diretta, seppur a suffragio ristretto, del Consiglio provin-

---

<sup>25</sup> Cfr. A. REPACI, *Il costo della burocrazia dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 643 ss.

<sup>26</sup> Cfr. S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 1973; tra i più risalenti, L. PONZIANI, *Il fascismo dei prefetti. Amministrazione e politica nell'Italia meridionale. 1922-1926*, Meridiana Libri, Molfetta (Bari), 1995.

<sup>27</sup> Cfr. E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. FONTANA, *Op. cit.*

le e dall'elezione indiretta, da parte del Consiglio stesso, della Deputazione provinciale e del suo Presidente.

### *5. Il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934*

La rapida stratificazione di interventi normativi in materia di Comuni e Province fece presto emergere la necessità di operarne il riordino. Proprio a questo proposito venne emanato il Regio decreto n. 383 del 3 marzo 1934, contenente il Testo Unico della legge comunale e provinciale.

Il Testo Unico, composto da ben 427 articoli, contenuti in nove Titoli, raccoglieva tutte le norme all'epoca vigenti in materia di Enti locali, dettando disposizioni riguardanti l'organizzazione, la contabilità, il rapporto di pubblico impiego, l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali, nonché il sistema dei controlli sugli atti e sugli organi degli Enti locali<sup>28</sup>.

Di particolare interesse ai fini della presente trattazione è il Titolo III, rubricato "Della provincia", il quale si apre con l'art. 111, contenente la definizione di Provincia come «corpo morale» dotato di una «amministrazione propria, la cui sede è nel capoluogo».

Per quanto riguarda gli organi, il Testo Unico ricalca quanto previsto dalla l. n. 2962/1928 e quindi, all'articolo 112, dispone che «Ogni provincia ha un Preside e un Rettorato. Il Preside è coadiuvato da un vicepreside scelto fra i rettori, che lo sostituisce in caso di assenza e di legittimo impedimento».

Il successivo articolo 113 stabilisce che il Preside e il Vicepreside «sono nominati con decreto Reale, durano in carica quattro anni e possono essere sempre confermati. Possono essere revocati con decreto Reale. Contro il provvedimento di revoca non è ammesso alcun gravame, né in sede amministrativa, né in sede giurisdizionale».

Tale ultima disposizione conferma in modo particolare il legame di forte dipendenza del Preside dal Governo centrale, il quale poteva sostituirlo in ogni tempo, senza bisogno di addurre motivazioni particolarmente pregnanti stante l'impossibilità di far valere alcuna ragione avverso il provvedimento di revoca.

La disciplina del Rettorato è contenuta all'art. 115 del T.U. ai sensi del quale «i rettori sono nominati con decreto del Ministro dell'Interno. Essi sono ordinari e supplenti. I rettori ordinari sono in numero di 8 nelle provincie con più di 600.000 abitanti, di sei in quelle con più di 300.000, di quattro nelle altre. I rettori supplenti, destinati a sostituire i membri ordinari assenti

---

<sup>28</sup> Cfr. A. POLSI, *Profilo dell'ente provincia dall'unificazione al fascismo*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, n. 11/2004, pp. 205-215.

o legittimamente impediti, sono in numero di due per tutte le provincie. I rettori durano in carica quattro anni e possono essere sempre confermati».

L'articolo 118 disciplina invece le ipotesi di incompatibilità con gli uffici di Preside, Vicepreside e Rettore, stabilendo il divieto di assumere la carica per gli ecclesiastici e i ministri del culto, i funzionari governativi con doveri di vigilanza nei confronti delle Province, gli impiegati dei Comuni, coloro che ricevono uno stipendio o un salario dalla Provincia stessa o dalle sue aziende, coloro che hanno liti pendenti con la Provincia o, più genericamente, si trovino in tutta una serie di altre ipotesi disciplinate dall'articolo stesso sussumibili all'interno del concetto di conflitto di interesse. Gli articoli 124 e 125 prevedono, invece, alcune ipotesi di sospensione e scioglimento del Rettorato, sulla base di gravi ragioni di carattere amministrativo o di ordine pubblico, da attuarsi mediante provvedimenti adottati, a seconda della gravità delle ipotesi, dal Prefetto oppure dal Ministro dell'Interno.

Quanto alle attribuzioni del Preside, l'art. 133 del T.U. sulla legge comunale e provinciale del 1934 dispone, tra i numerosi compiti, che egli rappresenta l'amministrazione della Provincia e ne firma gli atti; sta per essa in giudizio, sia come attore, sia come convenuto; convoca e presiede il Rettorato e provvede all'esecuzione delle deliberazioni da esso adottate; prepara il bilancio annuale; vigila sugli uffici e sugli impiegati; nomina gli impiegati degli uffici e delle istituzioni provinciali; stipula i contratti resi obbligatori per legge e deliberati in massima dal Rettorato; procede per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali; compie gli studi preparatori degli affari da sottoporsi alle deliberazioni del Rettorato; rende conto al Rettorato annualmente della sua amministrazione; da il suo parere al Prefetto ogni volta che ne sia richiesto, ed in genere compie nell'interesse della Provincia tutti gli atti che non siano espressamente riservati alla competenza del Rettorato<sup>29</sup>.

Le attribuzioni del Rettorato sono invece enumerate all'art. 135 del T.U., a mente del quale spetta a questo ultimo di provvedere «all'ordinamento degli uffici e dei servizi; alla creazione di istituzioni pubbliche provinciali; ai contratti in genere e alle accettazioni di doni o lasciti [...]; agli affari relativi al patrimonio della provincia; all'istruzione secondaria tecnica [...]; alle istituzioni pubbliche a beneficio della provincia o di una parte di essa, quando non abbiano un'amministrazione propria o consorziale; al mantenimento dei mentecatti poveri della provincia ed alle altre spese in materia; alle strade la cui costruzione o sistemazione siano per leggi speciali attribuite alla provincia, nonché ai lavori relativi ai fiumi e torrenti posti dalle leggi a carico della

---

<sup>29</sup> Cfr. R. DE FELICE, *L'organizzazione dello Stato fascista*, vol. II, 1925-1929, Einaudi, Torino, 1968, p. 464 ss.; G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano 1977, p. 591 ss.

medesima; ai sussidi in favore dei comuni e consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per istituti di pubblica utilità; ai tributi provinciali [...]; alla formazione del bilancio [...]; alla contrattazione di prestiti; alla conservazione dei monumenti provinciali; al servizio di assistenza degli infanti illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono [...]; all'assistenza dei ciechi e dei sordomuti rieducabili [...]; alla costituzione di consorzi; all'assunzione diretta di servizi pubblici».

Dalla lettura di queste disposizioni è dunque possibile riconoscere i principali tratti che caratterizzavano la Provincia come disciplinata nel Testo Unico.

Si trattava, essenzialmente, di un ente privo di autonomia politica e, per certi versi, vista l'intensità dei controlli cui era sottoposto, privo anche del carattere dell'autonomia amministrativa. Sul piano delle funzioni, la Provincia svolgeva gran parte delle proprie attività nel campo dell'assistenza materiale alle fasce più deboli della società e della sanità pubblica, oltre che, come naturale, nel campo delle opere pubbliche di interesse provinciale.

Non poteva quindi considerarsi un ente pienamente autonomo, né tantomeno un ente che, secondo i canoni attuali, si potrebbe definire a "finalità generali", risultando piuttosto particolarmente valorizzata la sua dimensione di circoscrizione di decentramento statale.

## 6. La fase costituente

La caduta del regime fascista creò le condizioni per l'avvio della fase costituente. A tal fine, il 21 giugno 1945, con l'insediamento del Governo Parri, entrò in funzione il Ministero per la Costituente, guidato da Pietro Nenni.

A tale struttura era stato assegnato il compito di convocare l'Assemblea costituente e, soprattutto, di sottoporre ad essa tutti quegli elementi (studi, indagini conoscitive, ricerche) utili ad elaborare il progetto di Costituzione<sup>30</sup>.

A tal fine, il Ministro Nenni dispose la nomina di tre commissioni di studio deputate all'approfondimento di specifiche questioni di carattere giuridico, economico e sociale. In particolare, venne nominata una "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato", presieduta dal prof. Ugo Forti e composta da 90 membri scelti tra accademici, alti funzionari e politici locali<sup>31</sup>.

<sup>30</sup>In tema, P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950.

<sup>31</sup>Cfr. C. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in *Italia 1945-1948. Le origini della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 1974, p. 200; G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle*

A sua volta la Commissione venne suddivisa in cinque sottocommissioni: 1<sup>^</sup> problemi costituzionali; 2<sup>^</sup> organizzazione dello Stato; 3<sup>^</sup> autonomie locali; 4<sup>^</sup> enti pubblici non territoriali; 5<sup>^</sup> organizzazione sanitaria<sup>32</sup>.

In particolare, in seno alla terza sottocommissione dedicata alle Autonomie locali, emerse un forte dibattito, supportato anche da indagini conoscitive effettuate attraverso il coinvolgimento dei territori, in ordine alla opportunità di mantenere l'assetto delle Province inalterato anche a fronte della introduzione nel testo costituzionale delle Regioni<sup>33</sup>.

La medesima questione venne anche analizzata in seno alla Commissione dei 75, ovvero la commissione incardinata presso l'Assemblea costituente avente il compito di redigere il vero e proprio progetto di Costituzione.

Anche in questo caso, i principali compiti vennero affidati a delle sottocommissioni: la prima deputata alla scrittura della parte di progetto di Costituzione dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini, la seconda dedicata agli

---

*origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato 1945-1946*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 817 ss.

<sup>32</sup>Cfr. A. DI GIOVANNI, *La concezione della pubblica amministrazione nei lavori della prima Commissione Forti*, in *Jus*, n. 1/1984; G. FOCARDI, G. MELIS, *Le fonti culturali: le commissioni Forti*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, in S. LABIOLA (a cura di), *Sovranità e Democrazia*, I, Laterza, Bari, 2006, p. 33 ss.

<sup>33</sup>Come ricostruito in F. FABRIZZI, *La Provincia*, Jovene, Napoli, 2012, «la sottocommissione per lo studio delle autonomie locali nacque con uno specifico e dichiarato scopo di inchiesta e dedicò la prima parte dei suoi lavori a preparare un questionario, che venne distribuito in 5000 copie a uomini politici, studiosi, esponenti dell'amministrazione centrale e decentrata, presidenti di deputazioni provinciali e segretari di province, sindaci e segretari comunali e anche giornalisti, con l'intento di raccogliere pareri e suggerimenti circa i vari aspetti del problema degli Enti locali (struttura, compiti, controlli, risorse, etc). Alla sottocommissione pervennero circa 2000 risposte, ma il lavoro effettivo di elaborazione fu compiuto su un campione di 1621 questionari. Il questionario era ripartito in paragrafi; per quanto qui strettamente interessa, il sesto paragrafo si occupava proprio delle province. Spunti interessanti si traggono, tuttavia, anche dal paragrafo tre, relativo alla opportunità o meno della costituzione di un ente regione. Nella relazione del commissario Donati su questo paragrafo, infatti, particolarmente significativo è quanto riportato circa l'esito della domanda numero 12, che richiedeva se l'istituzione delle regioni avrebbe dovuto portare alla scomparsa delle province. Le risposte affermative furono 289, 128 le negative e 12 i silenzi. Le motivazioni alle risposte affermative erano soprattutto la paura dell'elefantiasi burocratica e dell'aumento delle spese di amministrazione nonché l'inutilità dell'ente, dimostrata dall'esperienza. Le risposte negative motivate, invece, per la maggior parte prospettavano il timore di un nuovo accentramento regionale». Si veda anche la bibliografia *ivi* citata, S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente la riforma del Titolo V*, in *www.astrid-online.it*, febbraio 2008; F. BONINI, *Le province della Repubblica: l'abolizione mancata*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2011.

assetti organizzativi dello Stato e la terza incaricata di redigere l'articolato in materia di rapporti economici e sociali.

Gli aspetti di maggiore interesse per questo scritto attengono proprio ai lavori della seconda sottocommissione, presieduta dall'on. Terracini, e dal Comitato ristretto costituito all'interno di essa, presieduto dall'on. Ambrosini, incaricato della scrittura delle singole disposizioni costituzionali<sup>34</sup>.

Come anticipato, anche in questa sede riemerse il dilemma sull'opportunità del mantenimento delle Province all'interno dell'ordinamento repubblicano a fronte dell'avvento delle Regioni, sulla cui istituzione si registrava un accordo pressoché unanime tra i partiti<sup>35</sup>.

Il dibattito, come si evince dalla lettura degli atti parlamentari, fu piuttosto acceso, con un susseguirsi di numerosi interventi, talvolta a favore e talaltra contro, la soppressione della Provincia<sup>36</sup>.

Alla conclusione dei lavori, il Comitato ristretto presentò le proprie proposte, ritenendo prevalente la convenienza alla abolizione delle Province stante la necessità di evitare una sovrapposizione politica e funzionale tra queste e le Regioni.

Coerentemente, il Comitato ristretto, dopo ampia discussione, propose alla seconda sottocommissione la seguente formulazione dell'art. 1 del proprio documento propositivo finale: «il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni»<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Cfr. G. PALMA, *L'espansione territoriale degli Enti locali in ragione del coefficiente politico delle rispettive collettività: una estrema sintesi del percorso giuridico-storico*, in *Amministrazione*, n. 1-2/2015, p. 14 ss.

<sup>35</sup> Cfr. S. BARTOLE, G. FALCON, L. VANDELLI, U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 114*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Zanichelli, Bologna, 1985.

<sup>36</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 81 ss.

<sup>37</sup> Vedi F. FABRIZZI, *La Provincia*, Jovene, Napoli, 2012, «nella seduta del 14 novembre 1946, numerosi furono gli interventi a favore o contro il mantenimento della provincia come ente autarchico. Tra gli altri, merita una citazione il discorso dell'on. Targetti. A suo parere, il sorgere del nuovo ente regione non portava necessariamente all'abolizione dell'ente provincia e ciò anche in considerazione del fatto che la provincia poteva considerarsi un ente naturale, di cui è riconosciuta l'armonicità in tutti i campi, nelle tradizioni, cioè nelle abitudini, nel linguaggio, nell'abito mentale degli abitanti, nell'industria e nel commercio e financo nella costituzione geologica del territorio. In più, a parere di Targetti la conservazione della provincia avrebbe eliminato il pericolo – paventato anche da altri – che all'accentramento statale si sostituisse un accentramento regionale, che da una burocrazia statale subentrasse una burocrazia regionale altrettanto opprimente. A Targetti rispondeva l'on. Laconi, il quale riteneva che il nuovo ente regionale nascesse proprio per basare la nuova struttura organizzativa dello Stato su un'unità più vasta di

La formulazione dell'articolo, così come proposta, riaccese il dibattito.

In particolare, in seno alla sottocommissione seconda, furono presentati due emendamenti all'art. 1. Il primo, presentato dall'on. Bozzi, si contraddistingueva per la formulazione particolarmente semplice, limitandosi a prevedere l'inserimento della parola "Province" tra le parole "Regioni" e "Comuni", sostituendo la parola "Repubblica" con la parola "Stato"<sup>38</sup>.

Il secondo emendamento, a firma Tosato, Fuschini, Mannironi, De Michele, Cappi e Codacci Pisanelli intendeva riformulare l'art. 1 nei termini che seguono: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni, Province e Comuni».

A fronte di ciò, l'on. Bozzi uniformò il proprio emendamento a quello proposto dai colleghi, circostanza che comunque non consentì di addivenire alla sua approvazione.

Venne poi vagliato un terzo emendamento a firma on. Conti, il quale introduceva un secondo periodo all'art. 1, prevedendo che: «La provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale». Tale proposta venne approvata.

Il 31 gennaio 1947, la Commissione dei 75 venne quindi chiamata ad approvare le proposte elaborate dalla seconda sottocommissione. Si optò, approvandola, per la seguente formulazione di quello che sarebbe poi divenuto l'art. 107 del progetto: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale e statale»<sup>39</sup>.

Come commentato dal Presidente della Commissione per la Costituzione, on. Meuccio Ruini, «la Commissione dei Settantacinque, pur mantenendola

---

quella delle province: «già oggi – affermava – la provincia svolge funzioni assai limitate, e si può affermare che ben pochi si accorgono dell'esistenza di un ente autarchico territoriale chiamato provincia. Non a torto – concludeva – si è detto che questa è una creazione artificiale, ed il fatto stesso che sia affermata l'esigenza dell'ente regione esclude la necessità della provincia».

<sup>38</sup>L'on. Bozzi si dichiarava infatti contrario all'abolizione dell'ente provincia, ritenendola «un centro di attività e di interessi [...] difficilmente sradicabile». Numerosi furono gli emendamenti proposti a favore dell'introduzione delle Province come ente intermedio tra Comuni e Regioni; tra i soggetti firmatari: gli onorevoli Jacini, Chieffi, Romano, Canepa, Canevari, Giacometti. Cfr. *Art. 114*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Zanichelli, 1985, p. 3.

<sup>39</sup>Per la dottrina sul tema, si v. F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, 1960, ora reperibile in F. BENVENUTI, *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, a cura di E. ROTELLI, Milano, ISAP, 2010, p. 175 ss.; G. VIGNOCCHI, *Enti locali e autonomie*, in *Nuova Rass.*, 1961; C. BOZZI, *Autonomia e decentramento nell'art. 5 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. delle Regioni*, I, 1963, p. 4 ss.; G. BERTI, *Articolo 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, I, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 277 ss.

per altri aspetti in vita, non aveva conservato la provincia la natura di ente autonomo»<sup>40</sup>, ponendo quindi fine alla sua esistenza quale Ente locale.

Il quadro, però, mutò radicalmente quando si trattò di porre la questione all'esame dell'Assemblea costituente in seduta plenaria.

Si susseguirono numerosi interventi, tutti contrassegnati dall'evidenza di una ostilità nel frattempo sopita nei confronti della Provincia e dall'affievolimento del sostegno a quella tesi che vedeva nel mantenimento in essere delle Province e nella nascita delle Regioni due scelte tra loro antitetiche e reciprocamente escludenti<sup>41</sup>.

Come osservato dall'on. Targetti, «il clima nei confronti della Provincia era ora drasticamente cambiato e non si trovava più nessuno che sostenesse, come una volta si ripeteva da tante parti, che la nascita della Regione dovesse portare come conseguenza questa specie di strangolamento della Provincia»<sup>42</sup>, ciò in virtù, come evidenziato dall'on. Ruini nella seduta dell'A.C. del 27 giugno 1947, di «ragioni storiche» con le quali «si è ricordata l'esistenza tradizionale, qualcuno ha detto millenaria, della Provincia».

Proprio nella seduta del 27 giugno 1947 l'Assemblea approvò la versione finale dell'art. 107 del progetto di Costituzione, a mente del quale «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», certificando quindi la sopravvivenza delle Province.

## *7. Le Province nella legislazione dagli anni '50 agli anni 2000*

La fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione fu caratterizzata dalla necessità di adeguare la legislazione prerenpublicana in materia di Enti locali ai nuovi principi contenuti nella Carta costituzionale, primo fra tutti il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., a mente del quale «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Sulla scorta di tale precetto costituzionale, il Testo Unico della legge co-

---

<sup>40</sup> Atti parlamentari dell'Assemblea costituente, seduta del 27 giugno 1947.

<sup>41</sup> Tra i partiti fortemente contrari al riconoscimento costituzionale dell'ente Provincia in favore dell'ente Regione vi era il PCI, i cui rappresentanti erano convinti che un decentramento istituzionale portato oltre un certo limite potesse dare spazio alle componenti più conservatrici della società italiana e compromettere l'uniformità dell'indirizzo politico nazionale. Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>42</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia*, Jovene, Napoli, 2012.

munale e provinciale del 1934, elaborato durante il regime, venne parzialmente modificato ad opera della l. 9 giugno 1947, n. 530. La norma in questione attribuì nuovi e rilevanti compiti al Consiglio provinciale, prevedendo innanzi tutto il ritorno alla sua elezione a suffragio universale diretto, ed affidando nuovamente ad esso il potere di designare i membri della Giunta e il Presidente della Provincia.

Conseguentemente, venne emanata una nuova legge elettorale per le Province, strutturata su di un sistema di tipo misto, basato per 2/3 sull'elezione dei consiglieri provinciali all'interno di collegi uninominali e per 1/3 sull'attribuzione proporzionale dei restanti seggi in base al risultato elettorale conseguito dalle singole formazioni politiche<sup>43</sup>.

Sul piano delle funzioni amministrative, invece, anche a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, non si registrarono particolari novità. Le Province, infatti, anche dopo il 1948, e per i decenni successivi, continuarono a disporre di un limitato numero di funzioni, pressoché inalterato rispetto a quanto già previsto dal T.U. del 1934.

Un tentativo di riforma del Testo Unico del 1934 si ebbe solo in seguito, nel 1961, con la presentazione da parte del Ministro dell'Interno dell'epoca, on. Scelba, di un disegno di legge di riforma della legge comunale e provinciale contenente numerose misure di semplificazione per la gestione degli Enti locali<sup>44</sup>. La proposta governativa non ebbe tuttavia alcun seguito stante la contrarietà della maggioranza parlamentare. Allo stesso modo, nei decenni successivi non si riscontrarono particolari iniziative volte all'introduzione di riforme, dalla portata più o meno ampia, dell'ordinamento delle Autonomie locali e, in particolare, delle Province<sup>45</sup>.

### 7.1. La l. n. 142/1990

Il ventaglio delle funzioni amministrative affidate alla cura delle Province rimase quindi immutato per un lungo periodo, fino al 1990, anno in cui è

---

<sup>43</sup> Il riferimento è alla l. 8 Marzo 1951, n. 122 "Norme per l'elezione dei Consigli provinciali". In tema, B. TAVERNI, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica, 1951-1952*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 194.

<sup>44</sup> Atti Senato, n. 1868. La proposta *de qua* intendeva ridefinire le funzioni comunali e provinciali, con una conseguente maggiore specificazione anche delle funzioni del Prefetto, nonché attenuare l'ingerenza governativa nella vita degli Enti locali.

<sup>45</sup> Sul tema, in particolare, M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato Repubblicano*, in *Regioni e governo locale*, n. 6/1981; L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma. Progetti e documenti*, Maggioli, Rimini, 1981, pp. 13-48.