

Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano

Carlo Baccetti

*«Il problema di rifare le circoscrizioni dei Comuni
e delle Province è una delle cose più difficili
che si possa immaginare perché tocca interessi pecuniari gravissimi»*

(Giovanni Giolitti)

Abstract

L'articolo discute dello spazio ricoperto dalla Provincia nel sistema politico dell'Italia repubblicana e spiega il motivo della recente trasformazione. Per decenni la Provincia è stata una risorsa a disposizione dei partiti, per distribuire cariche elettive e come gradino delle carriere politiche. Dagli anni Novanta, la moltiplicazione del numero delle Province ha fatto sì che la Provincia divenisse rapidamente il capro espiatorio a cui imputare, agli occhi dell'opinione pubblica, le responsabilità maggiori dell'aumento incontrollato dei «costi della politica». Questo ha portato alla loro trasformazione in enti di secondo grado, senza una classe politica "propria", in attesa di sopprimerle definitivamente.

La tesi sostenuta in questo articolo è che la Provincia sia stata introdotta nell'ordinamento costituzionale dell'Italia repubblicana e poi mantenuta, nonostante i ricorrenti appelli di sopprimerla, per la forza della sua intrinseca identità politica, e per le ragioni di opportunità rivendicate dalle organizzazioni territoriali dei partiti e dalla classe politica locale. La Provincia è stata una risorsa in più, accanto al Comune e alla Regione, a disposizione dei partiti per lo scambio politico tra centro e periferia, in cui essi hanno agito da mediatori, e come anello della moltiplicazione delle cariche elettive e gradino delle carriere politiche. Dopo il 1993, il crollo dei partiti storici e la nuova legge elettorale hanno trasformato il «partito sul territorio» nel «partito degli eletti»; l'elezione

diretta ha dato al Presidente della Provincia una nuova visibilità e centralità nel sistema politico locale e la carica è diventata un obiettivo politico ambito. Tuttavia, negli anni in cui la rilevanza politica e l'appetibilità delle cariche crescevano – e crescevano anche le funzioni amministrative delegate all'ente intermedio –, si è avuta una moltiplicazione del numero delle Province, dettata dal desiderio di allargare le risorse a disposizione della classe politica locale. Ciò, in un contesto di profonda crisi del rapporto fiduciario tra società e politica, ha fatto sì che la Provincia divenisse rapidamente il capro espiatorio a cui imputare, agli occhi dell'opinione pubblica, le responsabilità maggiori dell'aumento incontrollato dei «costi della politica». Il governo centrale ha così avviato vari tentativi di riformare le Province, prima pensando di accorparle e ridurle di numero, poi trasformandole invece in enti di secondo grado senza una classe politica “propria”, in attesa di sopprimerle. La riforma delle Province ha raggiunto l'obiettivo di togliere dalla disponibilità della classe politica alcune migliaia (circa 4.000) di cariche elettive e di governo locali. Ma è dubbio che questa scomparsa di opportunità e di risorse rappresenti di per sé un contributo al miglioramento della qualità della classe politica locale; ed altrettanto aleatorio è il risparmio economico che si potrà ottenere da questa riforma.

1. *L'anello debole (ma non troppo)*

Presente fin dall'unificazione nell'organizzazione dello Stato italiano (come eredità del modello di organizzazione territoriale del Regno del Piemonte), nel 1861, al momento della nascita dello Stato italiano le Province erano solo 59. Il numero è costantemente cresciuto nel corso del tempo, in seguito alla Terza ed ultima guerra d'Indipendenza e, poi, alla Prima guerra mondiale; eventi storici che portarono all'annessione di nuovi territori allo Stato e all'istituzione in essi di nuove Province. Numerose altre Province furono istituite dal fascismo negli anni Venti e Trenta, con provvedimenti di riordino dell'amministrazione territoriale. Quando nacque la Repubblica italiana, nel 1946, le Province erano 91. Una cifra che rimase sostanzialmente invariata fino alla fine degli anni Sessanta (fatta eccezione per la perdita, nel 1947 in seguito al Trattato di Parigi, delle Province dell'Istria, di Zara e del Carnaro; e dell'istituzione nel 1954 della Provincia di Trieste, in seguito al *memorandum* di

Londra¹⁾, quando ripresero ad aumentare, in controtendenza, si potrebbe dire, con il declino amministrativo che l'ente intermedio conosceva in quegli anni. L'incremento numerico più corposo lo si ebbe nel 1992, quando furono create ben otto nuove Province. Questa volta l'aumento numerico si affiancava invece alla crescita del ruolo e delle funzioni della Provincia che si stava verificando a partire dal 1990. Nel 2001 sono state istituite quattro nuove province in Sardegna, per iniziativa di quella Regione autonoma. Infine, le ultime tre Province istituite nel 2004 ma operative solo dal 2009. Attualmente le Province sono 110² (il Quadro 1 riassume l'evoluzione delle Province dal 1947).

Quadro 1 – *Evoluzione numerica delle Province nell'Italia repubblicana (1947-2004)*

Anno	N.	Province istituite	Note
1947	91		L'Italia perde la Dalmazia e le province dell'Istria e del Carnaro, e parte delle province di Trieste e di Gorizia
1951	91		La Provincia dello Ionio diventa Taranto
1954	92	Trieste	
1968	93	Pordenone	
1970	94	Isernia	
1974	95	Oristano	
1992	103	Verbano-Cusio-Ossola; Biella; Lecco; Lodi; Rimini; Prato; Crotone; Vibo Valentia	
2001	107	Olbia-Tempio; Ogliastra; Medio Campidano; Carbonia-Iglesias	
2004	110	Monza e Brianza; Fermo; Barletta-Andria-Trani	

Fonte: R. D'AMICO, *Per una storia dell'ordinamento provinciale in Italia tra XVIII e XX secolo*, in S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermediari in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2014, pp. 47-48.

Nota: Nel 1992 la Provincia di Forlì diventa Forlì-Cesena.

(1) L'intesa, tra Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Repubblica di Jugoslavia, definiva i confini territoriali della zona che sarebbe passata all'amministrazione italiana.

(2) Tre Province godono di uno *status* particolare: le Province di Bolzano e di Trento sono Province «autonome» ed esercitano competenze speciali, di tipo provinciale e regionale e funzioni legislative. Infine, per quanto riguarda la Valle d'Aosta, le competenze provinciali vengono espletate dalla Regione per cui esiste qui la provincia geografica Valle d'Aosta ma non esiste l'Amministrazione provinciale.

Le Province italiane sono unità amministrative molto differenziate tra loro, sotto il profilo demografico e territoriale e presentano nell'insieme un quadro di notevole frammentazione, contraddistinto dall'elevato numero complessivo e dalla prevalenza di Province piccole o molto piccole. Come è stato osservato, «la Provincia, in quanto forma di organizzazione territoriale, è sempre stata un problema», fin dai tempi più remoti della storia amministrativa italiana³. Ci sono ben 19 Province che contano meno di 200.000 abitanti. Solo tre Province superano i tre milioni di abitanti (sono quelle che corrispondono alle tre maggiori città italiane: Milano, Roma e Napoli); una va oltre i due milioni (Torino), e cinque hanno più di un milione di abitanti (Bari, Palermo, Brescia, Salerno e Catania). In queste nove Province risiede complessivamente un terzo (32,7%) della popolazione italiana. All'estremo opposto si collocano due Province che restano al di sotto dei centomila abitanti (Isernia, nel Molise e la Provincia dell'Ogliastra, in Sardegna); e si può osservare anche che nelle quattro Province sarde di più recente istituzione il capoluogo è un piccolo centro con meno di 15.000 abitanti. Ovviamente, questa forte differenziazione dimensionale, sia in termini di abitanti che di territorio e di densità abitativa, ha inciso molto sul rendimento istituzionale della Provincia⁴. Le Province scarsamente abitate, senza centri urbani importanti o troppo piccole (molte Province hanno dimensioni inferiori a quelle di un quartiere di una grande città), non hanno mai avuto effettiva possibilità di influire sulle scelte della Regione e del governo nazionale; né hanno avuto grande capacità di attrarre risorse e creare sviluppo sul loro territorio.

La nascita delle nuove Province, via via aggiunte alle originarie 59 che nel 1861 costituivano il Regno d'Italia, veniva a suggellare passaggi storici – la conclusione vittoriosa della Terza guerra d'Indipendenza e della Prima guerra mondiale (Trento e Trieste), a non voler considerare le temporanee “conquiste” dell'espansionismo fascista che hanno portato

(3) R. BIN, «Il nodo delle Province», in *Le Regioni*, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012, p. 900.

(4) Cfr. R. COGNO, *Analisi territoriale della finanza provinciale*, in *La finanza locale in Italia – Rapporto 2007*, Franco Angeli, Milano, pp. 65-74.

a definire i confini territoriali dello Stato italiano⁵. Molte Province sono cariche d'identità storica e di significati politici. Sta qui la forza del radicamento che ha loro permesso di resistere a lungo nel tempo, nonostante la poco efficace, per lo più, e marginale azione amministrativa e le limitate competenze. Del resto, già nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente, le accuse che gli abolizionisti e regionalisti muovevano alla Provincia, di non essere un'istituzione radicata «nel sentimento dei cittadini [...] furono ribaltate contro la Regione, avvertita chiaramente dalla maggioranza dell'Assemblea come il vero ente artificiale [...] privo di qualunque riscontro storico»⁶. Mentre i connotati storici della Provincia erano ben visibili. Inoltre, la Provincia era, soprattutto al Sud, l'ente successore del comune medievale e si era caratterizzata nel tempo per uno «stretto collegamento tra la città e i comuni del contado»; ed era l'ente attraverso il quale si era affermata «l'organizzazione stessa dello Stato unitario» laddove, come nel Mezzogiorno, «le libertà comunali non avevano avuto modo di manifestarsi»⁷.

Vero è che la Provincia ha rappresentato per molto tempo l'anello debole nel sistema del governo locale in Italia ed ha registrato una progressiva perdita di importanza, dopo che le erano stati sottratti, già sul finire dell'Ottocento «i due principali poteri (il controllo sui Comuni e l'assistenza agli agricoltori)» che ne avevano giustificato l'esistenza⁸. Ma è soprattutto nel corso degli anni Settanta del Novecento che si è accentuata la perdita di importanza, quando buona parte delle competenze della Provincia vennero trasferite ad altri livelli dell'amministrazione. In particolare, la riforma sanitaria affidò al nuovo Servizio sanitario na-

(5) Il fascismo sottrasse funzioni importanti alle Province ma al contempo attuò una revisione in profondità del reticolo territoriale. Nel 1927 furono create 17 nuove Province e altre due negli anni Trenta, per ragioni sia ideologico-politiche – la battaglia a favore del ruralismo ma anche un più ravvicinato controllo statale e prefettizio sul territorio – sia localistiche e clientelari (ad esempio, nuovi posti di lavoro nel settore pubblico). Cfr. P. AIMO, *Le Province nel regime fascista*, in *Storia Amministrazione Costituzione* – Annale ISAP, 15/2007, pp. 59-73.

(6) S. MANGIAMELLI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astrod-online.it/le-trasf/studi-ric/Mangiameli-Provincia.pdf, p. 2.

(7) *Ibidem*.

(8) B. DENTE, *Il governo locale*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, p.137.

zionale alcune funzioni caratterizzanti della Provincia, quali l'assistenza psichiatrica, la gestione dei Laboratori provinciali di igiene e profilassi ed i Consorzi provinciali antitubercolari. Inoltre, erano state assegnate ai Comuni altre funzioni svolte dalla Provincia nel campo dell'assistenza (come l'assistenza all'infanzia illegittima e i brefotrofi). Si è calcolato che in questo trasferimento di competenze, e quindi di risorse umane, sia verso il SSN che verso i Comuni, la Provincia avesse perso circa un terzo dei suoi dipendenti.

Con la nascita delle Regioni (1970), infine, la Provincia aveva perso buona parte della sua autonomia e discrezionalità operativa anche in altri settori dove le erano state attribuite competenze da parte dello Stato: l'edilizia scolastica, l'istruzione scientifica e tecnica, la viabilità intercomunale⁹. Stretta tra il nuovo centralismo della Regione e le rivendicazioni di autonomia dei Comuni, la Provincia aveva subito una progressiva perdita di importanza. Ma aveva "resistito"; e non venne soppressa. Secondo Bruno Dente, sono due le ragioni di fondo che hanno permesso alla Provincia di sopravvivere ed entrambe evocano il peso della storia, che abbiamo già richiamato. La prima sta, sostanzialmente, nel fatto che la circoscrizione territoriale provinciale ha costituito, da sempre, nella storia dell'Italia unita, la dimensione di base dell'amministrazione periferica statale: «Il prefetto, il questore, l'intendenza di finanza, l'Ispettorato alla motorizzazione (e quindi la targa automobilistica), il Comando dei vigili del fuoco, la Camera di commercio, tra gli altri, hanno tutti una dimensione provinciale e quindi contribuiscono ad accreditare questo livello come rilevante agli occhi dei cittadini e del sistema politico-amministrativo»¹⁰.

Non solo. La circoscrizione territoriale provinciale ha sempre rappresentato anche la dimensione di base più importante delle organizzazioni dei partiti italiani. La struttura organizzativa di livello provinciale, la Federazione, è stata per i partiti, fin dalle origini e fino alla loro radicale trasformazione, negli anni Novanta, il livello forte, sul territorio, del potere infraorganizzativo, ben più forte del livello regionale.

(9) Ivi, p. 138.

(10) *Ibidem*.

Sulla spinta di questa centralità assunta per le organizzazioni di partito, l'ambito territoriale provinciale è venuto ad essere anche il punto di riferimento su cui la legislazione elettorale ha modellato le circoscrizioni elettorali, sia per quanto riguarda le elezioni politiche (soprattutto per la Camera dei deputati) che le elezioni regionali.

Nella storia dell'Italia repubblicana la Provincia ha rappresentato, insomma, l'ambito territoriale di riferimento per la selezione dei candidati alle elezioni, sia politiche che regionali (ciò almeno sino agli anni Novanta, quando le modifiche alla legislazione elettorale hanno, in parte, ridimensionato, la centralità della Federazione Provinciale a favore della Direzione regionale). E, come è ovvio, questa centralità della dimensione elettorale provinciale ha consolidato, dentro i partiti, la supremazia del corrispondente livello organizzativo. Insomma, la Provincia è riuscita a sopravvivere soprattutto grazie a fattori esterni alla dinamica amministrativa ed alla rappresentatività politica dell'ente: perché il territorio della Provincia rimaneva comunque un riferimento cruciale sia per le istituzioni centrali (per la deconcentrazione dei ministeri e dell'apparato statale) che per la politica (perché le federazioni provinciali erano l'ambito del potere organizzativo più forte dentro i partiti).

2. Due tratti costitutivi della Provincia: rappresentanza politica e identità territoriale

Nel complesso, l'articolazione territoriale della Repubblica che entrò in Costituzione non era molto diversa da quella precedente, salvo ovviamente la novità delle Regioni e la solenne affermazione del principio autonomistico (art. 5), con il riconoscimento di Comuni e Province quali «enti autonomi» (art. 128). Per quanto riguarda nello specifico la Provincia, essa è entrata nel sistema politico-istituzionale dell'Italia repubblicana come ibrido, accompagnata dall'indeterminatezza storica delle sue funzioni di governo, ente gestionale, ente di coordinamento, nebulosamente collocato tra Comune e Regione. Alla Costituente si discusse in merito all'opportunità di lasciare la Provincia nell'ordinamento costituzionale e alla fine si decise per la continuità, dopo un dibattito vivace ma frettoloso da cui emerse, in sostanza, che sì, forse, le Province si sarebbero dovute abolire, perché in passato non avevano dato prova di essere granché utili ed erano un livello abbastanza marginale della vita

istituzionale; nate come circoscrizioni di governo più che di rappresentanza politica, ritagliate dall'alto in modo spesso artificiale. E, soprattutto, perché per vari aspetti sarebbero andate a confliggere con il nuovo ente Regione. Ma se, sotto il profilo amministrativo e delle funzioni esercitate, potevano e forse dovevano essere soppresse, sotto il profilo politico e del ruolo di governo (e nel sistema dei rapporti tra governo centrale e governi locali) le Province erano invece, dovranno convenire i Costituenti, intoccabili. Alla fine, le considerazioni tecniche e di funzionalità amministrativa verranno soverchiate dalle considerazioni di opportunità politica.

Prima ancora che la questione fosse dibattuta in Assemblea, erano stati i partiti politici del CLN a dare un decisivo riconoscimento politico, di fatto, alla dimensione provinciale, che venne presa come riferimento territoriale per una delle articolazioni dei Comitati di Liberazione Nazionali: «Tale decisione ribadisce l'importanza della Provincia, che il CLN tende provvisoriamente ad assumere, proprio anche nella sua duplicità istituzionale, in quanto circoscrizione di governo, certo, e forse prioritariamente, ma anche livello cruciale di organizzazione delle forze politiche»¹¹; in continuità con il passato e in proiezione futura, tracciando la strada per il livello territoriale delle organizzazioni dei partiti e per i confini delle circoscrizioni elettorali. Insomma, quando inizia il dibattito all'Assemblea ed emergono forti dubbi e perplessità e l'esistenza delle Province viene messa in discussione, siamo in presenza di una realtà fattuale dove il sistema dei partiti in formazione e il sistema di governo fanno già perno sul livello provinciale: «All'atto pratico le Province continuano ad esistere, i partiti si organizzano a livello provinciale, le Amministrazioni sono guidate dalle Deputazioni in sostanza ciellenistiche, i Prefetti sono regolarmente insediati, così come gli uffici periferici dello Stato che riprendono il loro funzionamento regolare»¹².

Il ricorso alla dimensione territoriale provinciale che i partiti trovano “naturale” è immediatamente da ricondurre ad esigenze pratiche, com'è

(11) F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le Autonomie locali – Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 101.

(12) *Ivi*, p. 105.

ovvio, ma rimanda anche al fatto che gli ambiti provinciali, per quanto artificiale possa essere stato il ritaglio dei loro confini, una storia e un radicamento, un'identità politica, ormai ce l'hanno, sono un punto fermo nella struttura sociale e politica del Paese. E dunque sarebbe altamente problematico sottrarre al territorio provinciale il riconoscimento istituzionale, sopprimere l'ente che lo amministra e lo governa, con una decisione che avrebbe certamente avuto ripercussioni negative e scatenato proteste nelle popolazioni interessate. E sarà questo, alla fine, l'argomento dirimente per conservarle, fatto proprio anche da chi certo non le vedeva con favore: «"Nell'opinione pubblica" – dirà Emilio Lussu – si considera "la soppressione della Provincia quasi come una *diminutio* per gli attuali capoluoghi"»¹³. La forza della Provincia non è mai stata, insomma, nelle sue competenze, bensì nella sua intrinseca identità politica.

A rivendicare la tutela del dato politico identitario nonché dei corposi interessi dell'ambito provinciale, e quindi la conservazione della Provincia come ente autarchico, con competenze amministrative specifiche e con organi politici elettivi è soprattutto la classe politica locale, i notabili della vecchie formazioni partitiche prefasciste e i gruppi dirigenti in divenire dei partiti ciellenistici che si stanno radicanando e strutturando sul territorio¹⁴. La competizione elettorale al livello del territorio provinciale per la guida della Provincia è funzionale al consolidamento delle reti politico-partitiche sul territorio. Come il Comune, anche la Provincia diverrà l'ambito di una competizione che si sta modellando in periferia lungo la linea di frattura che divide i partiti a livello nazionale, e che per molti anni si riassumerà nella contrapposizione tra socialcomunisti da un lato e il blocco degli anticomunisti dall'altro. Fin dai primi passi della ricostruzione, il ruolo dei partiti sul territorio fu cruciale. Già le elezioni comunali del 1946 confermarono che il «governo dei partiti» strutturati

(13) Cit. in *ivi*, p. 107.

(14) A sostegno della Provincia, per il suo ripristino e rafforzamento, accanto alla Regione, operò anche la ricostituita Unione delle Province Italiane (UPI), soppressa dal fascismo nel 1929 e rifondata nel maggio 1946 dietro la spinta, in particolare, della Provincia di Firenze. Cfr. O. GASPARI, *ANCI e UPI nel secondo dopoguerra. Continuità e mutamenti nella ricerca dell'affermazione dell'autonomie locale*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le Autonomie locali – Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica*, cit., pp.163-199.

secondo il modello del partito di iscritti si stava consolidando. Nell'Italia repubblicana, da allora e fino all'inizio degli anni Novanta, la trama del rapporto centro-periferia è stata disegnata dai partiti, dalle caratteristiche organizzative e dall'evoluzione delle relazioni fra di essi. L'appartenenza partitica degli eletti nelle amministrazioni comunali e provinciali fu quasi totale. Nella strutturazione del sistema politico la competizione elettorale a livello locale ha rispecchiato quella nazionale ed ha avuto da sempre una forte connotazione politica, le tematiche locali e i programmi amministrativi dei partiti sono rimasti in secondo piano rispetto alle grandi questioni legate alla situazione politica generale, alle contrapposizioni ideologiche, ai temi di politica estera. Per questo, non c'è mai stato spazio nelle elezioni comunali e provinciali per liste civiche e liste locali, se non nei Comuni molto piccoli.

In particolare, per quanto riguarda le elezioni per i Consigli provinciali si è ipotizzato che il loro grado di politicizzazione fosse particolarmente elevato anche perché, non essendo previsto il voto di preferenza, esse erano depurate della componente clientelare che invece pesava su tutti gli altri tipi di elezioni, parlamentari, regionali o comunali¹⁵.

C'è inoltre da osservare che i partiti nazionali, nell'assumere la rappresentanza quasi esclusiva della comunità locale, si affermarono come canali di trasmissione al centro delle istanze dei territori e, nello stesso tempo, anche come strumenti di una nuova centralizzazione. Sia perché portavano «a Roma decisioni anche minute», sia perché cercavano «di imporre nei Comuni e nelle Province gli stessi accordi e governi di coalizione» che si stabilivano nel governo centrale¹⁶. Il partito diventava l'ambito e lo strumento dello scambio politico tra centro e periferia. «Il corpo politico locale più che ad amministrare è chiamato a fare da mediatore. E qui manifesta tutta la sua abilità. Da una parte occupa gli «spazi bianchi», dei quali il centro non si interessa, o nei quali esso è inerte. Dall'altra, si trasforma in gruppo di pressione. Utilizza i partiti

(15) Cfr. G. AMYOT, «Voto giovanile e voto differenziato nelle ultime elezioni italiane: una confutazione di alcune analisi affrettate», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, n. 3, pp. 471-483.

(16) S. CASSESE, «Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1986, pp. 608-609.

per agire nei ministeri. Diventa broker, tramite tra centro e periferia¹⁷. Attraverso i partiti si instaurò il modello che ha prodotto un «sistema integrato costituito da rappresentanza politica, poteri locali, incarichi ministeriali»¹⁸. Fin dall'immediato dopoguerra venne a configurarsi una sorta di «ministerializzazione dei partiti»: gli amministratori locali si rapportano ai partiti «spesso con le stesse metodologie dei loro antenati nei confronti degli uffici statali»; ma ora sono i segretari provinciali dei partiti che fanno da *trait d'union* con il centro sostituendo i prefetti. L'istanza che parte dalla periferia «viene trasmessa tramite le vie istituzionali al ministero, ma anche in via informale alla segreteria del partito che si impegna a sostenerla presso le sedi governative. La risposta del ministero torna poi in via informale al soggetto politico e, tramite la prefettura, in modo formale all'amministratore locale»¹⁹.

3. Leggi elettorali e classe politica provinciale nella «Prima Repubblica»

I contrasti in merito alla natura e all'esistenza stessa della Provincia ne avevano ritardato il ripristino e nel 1946 si votò, per la prima volta a suffragio universale, solo per il Comune. La resurrezione della Provincia elettiva fu rinviata per l'opposizione dei regionalisti che, come detto, vedevano in essa una nemica della Regione. L'Assemblea costituente aveva auspicato – approvando un ordine del giorno del deputato socialista Targetti – che entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione anche le Province avessero una loro amministrazione elettiva²⁰. In realtà, le prime elezioni provinciali si tennero solo nel 1951-1952, accorpate con il primo rinnovo delle amministrazioni comunali. Dal 1945 e fino a quando non si tennero le prime elezioni democratiche, le Province furono rette da Presidenti e da Deputazioni nominate dai prefet-

(17) *Ivi*, p. 607.

(18) G. TAURASI, *Ricostruzione senza autonomia. Socialcomunisti e democristiani tra centro e periferia*, in P. DOGLIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *1946 – I Comuni al voto*, Imola, Editrice La Mandragora, 2007, p. 300.

(19) *Ivi*, p. 312.

(20) V. in F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, cit., p. 119.

ti su indicazioni dei CLN, aggiornate negli anni successivi in coerenza con i risultati delle elezioni, prima quelle comunali e per la Costituente e poi le politiche del 1948.

Dopo aver ottenuto la garanzia della sopravvivenza, ai sostenitori delle Province restava insomma da affrontare e vincere l'altra decisiva battaglia, quella sulla legge elettorale, per dare ad esse un'amministrazione elettiva, ripristinando i Consigli provinciali sulla base della legge comunale e provinciale del 1915, che prevedeva appunto l'elezione diretta, ogni quattro anni, di tutto il Consiglio (che poi eleggeva la Deputazione provinciale, organo esecutivo collegiale). La questione si trasferì dalla Costituente al Parlamento della prima legislatura. Il Ministro dell'interno Scelba era contrario a ripristinare Consigli provinciali ad elezione diretta, volendo lasciare questa modalità di investitura quale prerogativa delle Regioni e nel dicembre 1948 aveva presentato un progetto di legge che di fatto confermava le Deputazioni, che sarebbero state elette per metà dai consiglieri regionali e per metà dai sindaci. Da notare anche che Scelba aveva previsto Deputazioni molto ristrette: otto componenti nelle province con popolazione fino a 500.000 abitanti; dieci in quelle fino ad un milione e 14 nelle altre. Questo progetto fu vanificato dalla non attuazione delle Regioni, ma anche dalla forte opposizione interna ai partiti di governo a cominciare alla stessa DC, espressa dai dirigenti locali, dai presidenti delle Deputazioni e dall'UPI; e Scelba fu costretto a ritirarlo²¹.

L'organo di governo della Provincia non si chiamerà più Deputazione ma Giunta, che non lavorerà più in modo collegiale, come appunto la Deputazione, ma per assessorati e avrà un Presidente, nella figura del quale si assommano ora la carica di Presidente della Provincia e di Presidente del Consiglio provinciale. A sancire la "vittoria" della classe politica locale c'è, nella legge, anzitutto un notevole aumento del numero dei consiglieri provinciali, che sono fissati in 45 nelle province con oltre 1,4 milioni di abitanti, in 36 in quelle oltre 700.000, 30 in quelle con più di 300.000 e 24 nelle altre.

(21) «Il progetto – ricorda Scelba [...] – fu ritirato dal governo [...] a seguito della volontà espressa dalla maggioranza parlamentare, che ritenne doversi conservare il Consiglio provinciale. Le tradizioni dei Consigli provinciali – annota il Ministro non senza una qualche ironia – erano così alte e nobili che hanno finito per influenzare la decisione per il loro mantenimento». Cit. in *ivi*, p. 120.

Immutate, cioè limitate, restavano invece le funzioni amministrative e le competenze dell'ente, concentrate su strade provinciali e manicomî, secondo quanto previsto dal T.U. del 1934. E tali resteranno fino al 1990. La legge elettorale per la Provincia approvata l'8 marzo 1951, n. 122, introduceva un sistema misto, uninominale maggioritario con recupero proporzionale, che teneva presente l'obiettivo di assicurare maggioranze certe e quindi stabilità di governo alle amministrazioni provinciali; ma voleva anche assicurare in seno al Consiglio provinciale «la rappresentanza politica e geografica di tutte le zone della Provincia» e, contemporaneamente, «il diritto di ogni partito o gruppo di una certa consistenza locale ad avere propri rappresentanti politici»²². Si trattava, in sintesi, di un sistema elettorale «uninominale corretto»: ciascuna Provincia veniva suddivisa in un numero di collegi uninominali pari ai due terzi dei seggi totali assegnati alla Provincia stessa, dove i candidati che ottenevano il maggior numero di voti risultavano direttamente eletti. Il restante terzo dei seggi era assegnato ad un collegio unico provinciale dove confluivano i voti dei candidati non eletti nei singoli collegi²³. Dopo due tornate elettorali (1951-52 e 1956), questo modello maggioritario corretto fu abbandonato e fu approvata una legge di impianto proporzionale, la legge n. 962 del 10 settembre 1960, applicata per la prima volta con le elezioni che si tennero nel successivo mese di novembre. La nuova legge era funzionale ad un quadro sistemico nuovo, in cui si prospettava cioè, per la prima volta, una collaborazione governativa tra la DC e il PSI. Le amministrazioni locali diventavano l'ambito dove avviare concrete sperimentazioni in tal senso. Pur lasciando i collegi uninominali sub provinciali – ma ora in numero pari al totale dei seggi da assegnare – la legge 962 prevedeva lo scrutinio di lista in un unico collegio coincidente con il territorio della provincia²⁴, riprendendo una proposta avan-

(22) B. TAVERNI, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica, 1951-1952*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 194.

(23) Cfr. A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. RICCAMPONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 142-143.

(24) «Veniva soppressa la proclamazione diretta a maggioranza relativa nei collegi uninominali, rinviando l'intera ripartizione dei seggi al collegio provinciale, con l'adozione del quoziente corretto "+2" [...] la proclamazione dei candidati di ciascun gruppo sarebbe avvenuta secondo

zata negli anni precedenti da un gruppo di deputati socialisti. In sostanza, una legge rispettosa di una distribuzione proporzionale dei seggi tra le singole forze politiche facilitava il superamento dei blocchi e delle alleanze elettorali, che invece erano state favorite dal meccanismo prevalentemente maggioritario vigente in precedenza e, in particolare, facilitava l'allontanamento del PSI dal PCI. È interessante ricordare che si arrivò ad approvare la nuova legge di tipo proporzionale sebbene la posizione iniziale del governo e della maggioranza dei parlamentari democristiani fosse stata favorevole al mantenimento del meccanismo maggioritario. Il repentino cambiamento va messo in relazione ad un evento politico esterno di grande rilievo, i moti popolari e antifascisti dell'estate 1960 che il 19 luglio portarono alla caduta del governo Tambroni e alla costituzione del terzo governo Fanfani, che avviò di fatto la politica di apertura ai socialisti e avvicinò la formula del centrosinistra. L'approvazione, a settembre, della legge elettorale provinciale sanciva così «il primo atto di disponibilità all'intesa politica»²⁵ che avrebbe portato alla nuova formula di governo. Non c'è dubbio che l'uniformità dell'impianto delle leggi elettorali, basate a tutti i livelli sullo scrutinio proporzionale di lista, abbia contribuito non poco a favorire l'omogeneità del sistema politico, tra centro e periferia. La rete degli amministratori provinciali eletti a scrutinio di lista ha dato il suo contributo al consolidamento organizzativo dei partiti nazionali e alla diffusione del professionismo politico.

3.1 *Gli eletti nei Consigli provinciali*

Il forte aumento del numero dei consiglieri e la gestione del governo della Provincia per assessorati introdotti con la legge elettorale del 1951 furono i segnali più chiari che l'ente si politicizzava, disponendosi ad operare come terminale sul territorio del nuovo sistema partitico, a fianco del Comune, come si è detto sopra. La legge elettorale assicurava prima di tutto nuovi spazi per cariche elettive ed un uso politico-partitico del governo locale provinciale. Più che ad esigenze funzionali,

la graduatoria delle cifre individuali di ciascun candidato [...] nel rispettivo collegio». *Ivi*, p. 148.

(25) *Ibidem*. «La vicenda del 1960 – chiosa Agosta – è forse la dimostrazione più evidente di quanto il mutamento della legislazione elettorale amministrativa sia connesso al cambio del quadro politico generale».

l'introduzione degli assessorati rispondeva a logiche politiche, di radicamento partitico nella realtà locale e di controllo delle risorse, permettendo di assegnare a ciascun partito della maggioranza il numero di assessori che gli toccavano secondo il peso elettorale e politico.

La svolta proporzionalista portata a compimento con la legge elettorale del 1960 ha cementato l'uniformità sostanziale del sistema partitico tra centro e periferia: il segnale più evidente di ciò stava nel fatto che i processi di formazione delle giunte dei governi locali, provinciali come comunali e poi regionali, andavano sempre sintonizzati nel quadro delle strategie politiche nazionali dei partiti.

In breve, i partiti hanno utilizzato gli enti locali nel modo più coerente con i loro interessi di consolidamento organizzativo e di allargamento delle risorse a disposizione del ceto politico locale, dunque in primo luogo in termini di moltiplicazione delle cariche elettive.

Le poche ricerche empiriche sul personale politico elettivo delle Province non ci permettono di avanzare ipotesi generali sul peso della Provincia dal punto di vista delle carriere interne ai partiti. Anche perché le strategie di occupazione delle risorse del governo locale variavano abbastanza da un partito all'altro. Le cariche elettive locali non avevano per tutti lo stesso rilievo ai fini del *cursus honorum*. Ad esempio, nei partiti minori, che non avevano un vero e proprio apparato, le cariche elettive nei governi locali erano molto importanti per salire al livello nazionale e per essere candidati al Parlamento²⁶, e dunque per questi partiti il "passaggio" in Provincia possibilmente come assessore era molto ambito. Nel PCI prevaleva invece il professionismo d'apparato, le carriere dei dirigenti nazionali si costruivano dentro la struttura organizzativa del partito, dal territorio alla Direzione nazionale e quello degli amministratori locali era un percorso separato che normalmente non portava a Roma; anche se il partito «non ha mai mancato di premiare i suoi amministratori locali più validi e prestigiosi»²⁷. Nella DC il modello

(26) Nei «partiti minori [...] si afferma con ogni probabilità più un modello di professionismo "rappresentativo" sia pure strettamente legato al partito, che non un professionismo di apparato [...] le carriere politiche si svolgono in prevalenza negli organi elettivi, da quelli periferici fino al Parlamento». A. MASTROPAOLO, *Saggio sul professionismo politico*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 167.

(27) *Ibidem*.

di carriera dominante era partitico-clientelare, ovvero si saliva al centro molto spesso attraverso incarichi di sottogoverno e negli enti pubblici. Mancava un apparato inteso come struttura di quadri politici professionali, modello PCI e PSI; nel partito democristiano il professionismo politico e il percorso di carriera verso il vertice del partito si consolidavano soprattutto con il susseguirsi di passaggi nelle cariche elettive locali, trampolino imprescindibile per la candidatura al Parlamento. In questo percorso, prima della nascita della Regione, la Provincia era la tappa più importante ma anche in seguito non veniva affatto snobbata.

Sulla scorta delle informazioni disponibili si può forse ipotizzare che i partiti di sinistra considerassero di minore importanza le elezioni provinciali e fossero più propensi a valorizzare la competizione per i Comuni, specie nel caso delle grandi città, concentrando i nomi di maggiore spicco nelle liste per i capoluoghi, mentre la DC usava spesso le candidature alla Provincia come compensazione per i candidati esclusi o sconfitti dalle consultazioni politiche²⁸. Con le elezioni provinciali degli anni Cinquanta nella DC cominciò a formarsi un gruppo stabile di eletti alla Provincia, notabili di partito e rappresentanti delle varie correnti e componenti interne (categorie professionali, CISL, Coldiretti...), che venivano ripresentati da un'elezione all'altra; mentre tra i consiglieri provinciali dei partiti di sinistra crescevano i funzionari di partito e sindacali. In sintesi, un po' per tutti i partiti le cariche provinciali presentavano un alto tasso di professionalizzazione politica, e fin dalle prime elezioni la partitizzazione della rappresentanza nei Consigli provinciali è stata forte²⁹. Nel caso degli eletti alla Provincia della DC e dei partiti centristi emerge «una chiara tendenza notabile [...] Sic-

(28) Così risulta da alcune ricerche sulla composizione delle liste per le elezioni amministrative in Piemonte negli anni Cinquanta. Cfr. A. CASTAGNOLI, *Il Consiglio provinciale di Torino: uomini, politica e partiti nel post-ricostruzione*, in A. MIGNEMI (a cura di), *Le amministrazioni locali del Piemonte e la fondazione della Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 1993, pp. 3-34.

(29) Cfr. A. CASTAGNOLI, *I consigli provinciali piemontesi nella fase del consolidamento istituzionale. Identità e partiti*, in A. MIGNEMI (a cura di), *Le amministrazioni locali del Piemonte e la fondazione della Repubblica*, cit., pp. 133-158. Una totale partitizzazione delle cariche elettive provinciali e l'importanza del passaggio dalla Provincia nella progressione delle carriere politiche è confermata anche da una ricerca sulla classe politica della Toscana. Cfr. C. BACCETTI, *Politici e amministratori regionali negli anni Settanta*, in P.L. BALLINI, M. DEGL'INNOCENTI e M.G. ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione - La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pp. 213-276.

ché può ritenersi [...] che [...] la Provincia abbia avuto un ruolo importante per la formazione delle clientele e il mantenimento delle parentele politiche»³⁰. Diffusa è anche la doppia elezione, in un Consiglio comunale e in Provincia, una pratica che in Piemonte, nel 1951, riguardava oltre la metà dei consiglieri provinciali socialisti e oltre un terzo di quelli democristiani; mentre il PCI tendeva a tenere separate le due arene istituzionali.

Per concludere, si può affermare che nel corso degli anni se, da una parte, le funzioni esercitate perdevano progressivamente importanza dal punto di vista amministrativo, per il sistema politico-partitico la Provincia è rimasta un'istituzione rilevante. Essere presidente o assessore provinciale poteva risultare poco significativo per i poteri effettivamente esercitati, ma poteva invece «costituire un trampolino di lancio estremamente utile per incarichi di maggiore importanza politica, in Regione o in Parlamento»³¹.

4. Dopo il 1993. La Provincia nelle nuove dinamiche del sistema politico

Tutto è cambiato dopo il 1993, con il collasso dei partiti della “Prima Repubblica” e la comparsa di piccoli e grandi partiti personali con scarso radicamento territoriale. L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, introdotta dalla legge elettorale comunale e provinciale n. 81 del 25 marzo 1993, è l'emblema della nuova fase politica avviata all'inizio degli anni Novanta. Fu, questa legge, la risposta più rilevante e innovatrice che i partiti di un sistema politico in caduta verticale di consenso seppero dare alla domanda di cambiamento che investiva sia le modalità della rappresentanza politica che la forma di governo.

Il Presidente della Provincia viene ora eletto a suffragio universale diretto contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale; la circoscrizione elettorale per l'elezione del Presidente coincide con il territorio della Provincia. Ciascun candidato Presidente deve dichiarare di colle-

(30) A. CASTAGNOLI, *I consigli provinciali piemontesi nella fase del consolidamento istituzionale. Identità e partiti*, cit., p. 157.

(31) B. DENTE, *Il governo locale*, cit., p. 139.

garsi ad uno o più partiti (o coalizione di partiti) che presentano candidati per il Consiglio provinciale. L'elezione del Consiglio provinciale avviene come in passato, sulla base di collegi uninominali, tanti quanti sono i seggi da assegnare, il numero dei consiglieri in relazione alla grandezza demografica è rimasto immutato; per ciascun partito risultano eletti i candidati che hanno ottenuto le migliori cifre individuali nei rispettivi collegi.

L'elettore può scegliere fra tre modalità di voto: 1) votare solo il candidato Presidente (è il cosiddetto «voto personalizzato»); 2) votare solo il simbolo di uno dei partiti o gruppi: in questo caso il voto viene attribuito automaticamente anche al candidato Presidente e al candidato consigliere; 3) votare solo il candidato consigliere: il voto viene attribuito automaticamente anche al partito e al candidato Presidente ad esso collegato³². Se nessun candidato Presidente ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi, dopo 15 giorni si procede ad un secondo turno elettorale di ballottaggio. I due candidati che partecipano al ballottaggio mantengono il collegamento con i raggruppamenti di candidati al Consiglio provinciale che era stato dichiarato al primo turno (ma il collegamento può essere allargato). L'attribuzione dei seggi del Consiglio provinciale avviene dopo la proclamazione del Presidente; il partito o il raggruppamento di partiti collegato al candidato eletto Presidente gode di un premio di maggioranza, ovvero gli viene assicurato il 60% dei seggi in palio. Il restante 40% è distribuito tra gli altri raggruppamenti collegati ai candidati sconfitti applicando il metodo proporzionale (sistema D'Hondt). Solitamente, un certo numero di elettori dà un voto «personalizzato», ovvero sceglie solo il Presidente e non esprime preferenze per alcun partito; perciò i voti alle liste sono quasi sempre meno dei voti al Presidente.

4.1 Frammentazione dell'offerta e centralità del Presidente demoeletto

La riforma elettorale ha accompagnato e ha consolidato un cambiamento importante nel sistema politico locale. La scomparsa del «vecchio» sistema dei partiti ha fatto venire meno il canale di collegamento organi-

(32) Diversamente che per il Comune, per la Provincia non è ammesso il «voto disgiunto», cioè non è ammessa la possibilità di votare per un candidato Presidente e per un simbolo di partito collegato ad un diverso candidato Presidente.

co tra centro e periferia, che i partiti stessi rappresentavano. I partiti nazionali che sono oggi sulla scena politica non hanno la capacità di egemonizzare la strutturazione dell'offerta elettorale sul territorio che avevano i partiti storici fino agli anni Novanta. Il partito sul territorio è, nei fatti, il partito degli eletti nelle amministrazioni locali. Le candidature alle cariche elettive nel governo locale non vengono più "distribuite" dagli organismi dirigenti del partito ma vengono conquistate in una competizione in cui i candidati portano soprattutto risorse individuali (relazionali, economiche, comunicative...) e tanto più sono forti quanto più rappresentano gruppi d'interessi o d'opinione esterni ai partiti. I nuovi partiti personalizzati sono molto più legati alle individualità e alle caratteristiche degli eletti con i quali in gran parte si identificano.

In linea generale, si può dire che con la riforma elettorale del '93 le caratteristiche degli eletti sono cambiate in modo significativo. Una prima, importante novità sta nel fatto che è diventato più difficile inquadrare politicamente i membri del Consiglio e qualche volta anche i Presidenti. Accanto alle liste che si richiamano ai partiti nazionali, alle elezioni sono costantemente presenti anche numerose liste locali e liste civiche di difficile collocazione sull'asse destra-sinistra. La moltiplicazione delle sigle è un sintomo della dominante personalizzazione della competizione politica locale e dipende in gran parte dalla presenza di liste promosse autonomamente da categorie economiche, movimenti sociali e associazioni di varia natura a sostegno dei candidati Presidente, dai quali spesso prendono il nome. In effetti, una delle caratteristiche nuove e più importanti dell'offerta elettorale nelle competizioni locali riguarda proprio, nel contesto di un'accentuata frammentazione, la fluidità delle etichette partitiche che si formano e confluiscono nelle alleanze a sostegno dei candidati Presidente.

Un quadro sistemico così frammentato e instabile sul lato dell'offerta politico-partitica non ha comunque impedito che l'elezione diretta del Presidente contribuisse a rafforzare significativamente l'identità istituzionale della Provincia³³ e, indirettamente, al suo rilancio politico.

Ancor più che in passato, con l'elezione diretta si è potuto utilizzare la carica di Presidente della Provincia, non meno di quella di Sindaco, co-

(33) F. SPALLA e A. DOSSENA, *La Provincia in Italia*, Roma, Aracne Editrice, 2009, p. 279.

me passaggio verso candidature a cariche elettive di livello superiore. Il Presidente demoeletto gode di un'alta visibilità mediatica e di una rilevante centralità nel sistema politico locale. La presidenza di una Provincia è divenuta un traguardo ancora più ambito, e molti Presidenti l'hanno saputa spendere con successo: «Se si vanno ad analizzare [...] le candidature alla Presidenza delle Province ci si rende conto che nel *cursus honorum* dei politici italiani tale incarico è andato ricoprendo nel corso degli anni un'importanza assolutamente non secondaria»³⁴. La carica di vertice dell'esecutivo provinciale è un ambito e prestigioso incarico sia in uscita che in entrata. Una ricerca sul turno elettorale parziale del 2008 ne confermava, ad esempio, l'appetibilità, stante che i candidati alla Presidenza della Provincia erano in buona parte europarlamentari o parlamentari in carica, dirigenti di rilievo nazionale del partito che li candidava e qualcuno aveva alle spalle anche esperienze di governo. Ma anche in uscita la Presidenza si dimostrava ben spendibile per la carriera politica, se è vero che in quella tornata elettorale in quattro province (su nove) si andava a votare anticipatamente rispetto alla scadenza naturale «perché i presidenti uscenti hanno rassegnato le dimissioni in previsione di una possibile elezione al Parlamento nazionale»³⁵. Indirettamente, anche queste informazioni ci confermano che il Presidente demoeletto è una figura che corrisponde ad un modello di «presidente politico» (che accomuna l'Italia alla Francia e alla Spagna), ovvero è una figura rilevante della rappresentanza politica territoriale. Questa caratura politica del ruolo rimanda anche alla sua dimensione partitica, che appare più marcata qui che a livello comunale: «Le relazioni del Presidente della Provincia con i rappresentanti del suo partito sono più intense di quelle del Sindaco»³⁶.

(34) F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, cit., p. 18.

(35) F. FABRIZZI, *I candidati presidenti, le liste e le alleanze: così al voto per le amministrative provinciali*, in *federalismi.it*, n. 6/2008, p. 9.

(36) Questo è quanto emerge dalla ricerca condotta da A. MAGNIER sui presidenti di Provincia – *Ripensare l'ente intermedio di governo locale. L'interpretazione dei Presidenti di Provincia* –, i cui primi risultati sono stati illustrati al convegno regionale dell'UPI su «Il ruolo dell'ente intermedio in Europa», Firenze, 30 maggio 2012.

5. Una risorsa per la classe politica locale: la moltiplicazione delle Province

Abbiamo già ricordato che sotto il profilo giuridico istituzionale e delle competenze funzionali la Provincia è rimasta per decenni in una situazione di stallo. Non ci sono stati interventi legislativi di rilievo che la riguardassero, fino al 1990. Ad eccezione delle ricorrenti proposte di istituzione di nuove Province. In effetti, la storia politica della Provincia negli anni della Repubblica è sostanziata quasi soltanto da proposte di automoltiplicarsi per partenogenesi e istituirne di nuove.

Le rivendicazioni da parte dei comuni e le conseguenti iniziative parlamentari per nuove Province cominciano a comparire già verso la fine della prima legislatura; ed hanno a che fare assai più con il consolidamento territoriale dei partiti che con un disegno di sviluppo delle Autonomie. La prima riguardava la ripartizione del Molise in due Province e l'istituzione della nuova Provincia di Isernia; la seconda fu la proposta di istituire la Provincia di Oristano. Ma si dovrà aspettare fino al 1968 per arrivare alla nascita effettiva di una nuova Provincia, che sarà però Pordenone, mentre Isernia nascerà nel 1970 e Oristano nel 1974. Dalla seconda metà degli anni Cinquanta cominciarono ad accumularsi a ritmo sempre più incalzante, nei due rami del Parlamento, proposte di legge istitutive: oltre a Pordenone, Lanciano, Vibo Valentia e poi Cassino, Rimini, Sulmona, Crotone, Fermo, Castrovillari, Prato, una proposta di istituzione della Provincia del Vulture (con capoluogo Rionero e comprendente anche Melfi), Barletta, Avezzano, Verbania, Vasto³⁷. Molte di queste proposte riusciranno a raggiungere il traguardo, sia pure dopo lunghe attese. Leggendo i nomi delle città aspiranti capoluoghi si può capire che le motivazioni delle richieste sono diverse, ma tendono piuttosto a sommarsi che ad escludersi a vicenda: alcune ambiscono ad un risarcimento istituzionale per un declassamento che la storia ha loro imposto; altre al contrario vogliono essere promosse per la grande crescita economica che stanno conoscendo; molte «bramano gli uffici pubblici legati alla Provincia come volano occupazionale»³⁸. Il gran fervore

(37) F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, cit., pp. 126-8.

(38) *Ivi*, p. 128.

propositivo di nuove Province in quegli ultimi anni Cinquanta è stato anche messo in rapporto con le iniziative di apertura del sistema partitico (il centro-sinistra) e con il rafforzamento organizzativo della DC, «che metteva ovviamente in movimento nuove energie sul territorio»³⁹.

Le aspirazioni dei promotori di tutte queste nuove Province, e di altre che si aggiungeranno successivamente, resteranno congelate molto a lungo. Il fatto è che una politica del “caso per caso” è di difficile e complessa negoziazione e applicazione, perché si intrecciano in essa variabili intervenienti e poco controllabili. Si tratta di processi decisionali multipli che devono prendere in considerazione il peso effettivo degli interessi locali, i rapporti sul territorio tra i partiti, sia tra quelli della maggioranza nei governi locali che tra maggioranza e opposizione; e i rapporti di forza e le logiche di contrattazione che si dispiegano nel Parlamento e tra Parlamento e Governo: «per toccare lo *status quo* è necessario un larghissimo consenso»⁴⁰. Tutto rimase (quasi) fermo, anche perché non si osava mettere mano dall'alto ad una riforma complessiva del governo locale, che poteva essere costosa in termini di consenso. E anche perché l'attenzione venne sempre più attratta dal dibattito e dal cammino istituzionale verso la Regione.

Nel 1990, con l'approvazione della legge quadro 142 che contemplava una delega al governo per il varo di nuove Province, le aspirazioni di molti territori furono accolte. Nel 1992 nacquero le otto nuove Province di Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone e Vibo Valentia⁴¹. Si può ricordare che lo sblocco delle richieste di nuove Province avvenne in vista delle elezioni politiche di quell'anno e se doveva servire, come certo doveva, nelle intenzioni della classe politica, a frenare la crisi di consenso verso i partiti tradizionali, non raggiunse certo gli effetti sperati.

(39) *Ivi*, p. 129.

(40) *Ivi*, p. 132.

(41) Il presidente della commissione Affari costituzionali della Camera, il socialista Silvano Labriola, esprime la sua soddisfazione per questa massiccia infornata di nuove Province, dietro alla quale non c'erano, a suo parere, «spinte elettorali», bensì il desiderio di affrontare meglio i problemi del territorio. «Tutte le volte che si apre un punto di autogoverno del territorio – dichiarò Labriola al *Corriere della sera* del 18 gennaio 1992 –, la democrazia si arricchisce». Cit. in F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso*, cit. p. 14, n. 19.

Il crollo del sistema partitico della «Prima Repubblica» non frenò la proliferazione di nuovi enti intermedi. Altre quattro Province (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano, Carbonia-Iglesias) sono nate infatti nel 2001 in Sardegna, per effetto di una legge di quella Regione autonoma che ne aveva raddoppiato il numero; e nel 2004 l'ultima opportunità si aprì per le tre Province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Peraltro, molte altre sono state messe in lista d'attesa, per così dire, anche negli anni successivi, risultando agli atti del Parlamento italiano un gran numero di proposte di istituzione di nuove Province, un po' in tutte le Regioni della penisola. Nel corso della XIV legislatura (2001-2006) erano state presentate 38 proposte di legge per l'istituzione di 28 nuove province; nella brevissima XV legislatura si era fatto in tempo a presentare 46 proposte⁴².

La proliferazione delle Province e, in particolare, l'accelerazione finale con la nascita, in tempi recenti, di molte Province piccole e piccolissime⁴³ fin quasi a raddoppiarne il numero originario, ha certamente contribuito in modo decisivo a fare della Provincia il capro espiatorio sul problema dei «costi della politica», che è salito con forza all'attenzione dell'opinione pubblica da un decennio a questa parte, fin quasi a far apparire la loro abolizione come panacea di tutti i mali.

È chiaro a tutti che la spinta alla frammentazione politico-amministrativa del territorio attraverso la creazione di nuove Province ha alla base motivazioni di tipo politico e non certo di efficienza amministrativa. Ogni nuova Provincia che nasce, per quanto piccola, permette di moltiplicare sia le cariche di partito che le cariche elettive nelle istituzioni. Per i partiti una nuova Provincia significa nuovi segretari, nuovi organi dirigenti, nuovi ambiti di trattativa per le candidature elettorali. Insomma, «creare una nuova Provincia può servire all'autopromozione di un pezzo di ceto politico»⁴⁴. Ancora più interessante è il bottino istituzionale che procura la creazione di un nuovo ente, con il suo pacchetto

(42) Cfr. *ivi*, p.36.

(43) Si deve anche ricordare che le città capoluogo di Provincia sono più numerose delle Province stesse e ammontano a 117: infatti, cinque Province hanno due capoluoghi e una ne conta addirittura tre.

(44) C. SALVI e M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005, p. 31.

di consiglieri, e poi con gli assessorati e la carica di presidente con la possibilità per i membri dell'esecutivo di controllare impieghi, consulenze e incarichi pubblici. Tutto questo di per sé rappresenta «una moneta spendibile, e di considerevole valore [...] Le poltrone non bastano mai. Una coalizione vasta e frammentata è come un sommozzatore in debito di ossigeno, e una poltrona di presidente di Provincia è una bella boccata d'aria [...] Una nuova provincia significa due Province al posto di una. E dunque – a voler essere maligni – anche le clientele si moltiplicano per due»⁴⁵.

5.1 *Una voce abolizionista (nel deserto): il PRI*

Vale forse la pena di ricordare qui la sola voce che, nei decenni passati, si era levata dai partiti a favore dell'abolizione delle Province. Nella sua lunga e isolata (solo il Partito liberale lo appoggiò, ma con minore convinzione) battaglia abolizionista, nella quale si impegnò in prima persona il leader Ugo La Malfa, il PRI fin dagli anni Sessanta aveva sollecitato una riforma costituzionale in tal senso e nel 1977 presentò una proposta di legge costituzionale per la «Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia»⁴⁶, a firma Biasini, La Malfa, Mammì ed altri, ovvero dei massimi dirigenti del partito. Nella relazione di accompagnamento la proposta di abolizione era motivata sulla base di un giudizio complessivamente negativo sul ruolo istituzionale e amministrativo della Provincia stessa: per le «scarsissime» competenze, che peraltro potevano tutte essere riassorbite dalle Regioni; per l'inadeguatezza del territorio provinciale a coprire la localizzazione degli interessi dei comuni, che spesso non coincidono con l'ambito provinciale; perché ha una struttura «rigida e burocratica» che la rende inadeguata a tutto, ovvero sia a curare gli interessi politico-amministrativi locali che ad esercitare funzioni di programmazione economico-territoriale; e perché costa troppo in rapporto a quanto rende, è una struttura «di pura autoalimentazione», che

(45) *Ivi*, pp.31-32.

(46) Le citazioni nel testo sono da Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 1597, *Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VI disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione*, presentata il 4 luglio 1977.

il Paese proprio non si può permettere. Il territorio provinciale è «vasto e disfunzionale» perché disegnato sulla base di «criteri storico-politici»; la provincia va sostituita da forme consortili a carattere comprensoriale, sub o infraprovinciali e disegnate su «aree territoriali ad economia omogenea». Insomma tra Regione e Comune non avrebbe dovuto più esserci un ente locale territoriale «a fini generali», che inevitabilmente comprime l'autonomia comunale, genera duplicazioni e sovrapposizioni di compiti; mentre le assemblee regionali e provinciali, entrambe elettive, operano in uno stato di «significativa incomunicabilità». Insomma il PRI propone di eliminare l'ente intermedio tra Comune e Regione dotato di rappresentanza politica e di sostituirlo con articolazioni di tipo comprensoriale (come le comunità montane) ed altri enti locali non elettivi di carattere monofunzionale (distretti scolastici, unità sanitarie...)⁴⁷. Una proposta, quella dei repubblicani, in anticipo sui tempi di circa trent'anni, come si vede: solo nel primo decennio del Duemila cominceranno a diffondersi forme consortili e associative mono e polifunzionali, con organi elettivi di secondo grado, come le Unioni di Comuni. Mentre si metterà in discussione ciò che mai in precedenza, quando viveva un sistema dei partiti fortemente strutturato tra centro e periferia, si era messo in discussione, ovvero la natura così decisamente politica della Provincia. Ma negli anni Settanta di quella proposta di riforma costituzionale avanzata dal PRI non si iniziò praticamente neppure a discutere. La Provincia si era radicata e consolidata nel sistema politico; gli altri partiti la consideravano una risorsa di governo nient'affatto trascurabile per il controllo politico del territorio, e un'opportunità di carriera per la classe politica. Probabilmente la proposta di abolire le Province non avrebbe trovato grandi favori neppure nell'opinione pubblica, in un periodo in cui i partiti godevano della fiducia e del consenso di gran parte dei cittadini e il tema dei costi eccessivi della politica non era all'ordine del giorno; e certamente in molte aree del paese una tal proposta avrebbe scatenato una forte opposizione popolare.

(47) Nella relazione si precisava che la proposta comportava la soppressione «del solo ente Provincia» e non di tutte le circoscrizioni di livello provinciale che costituivano gli ambiti territoriali della decentralizzazione «dell'organizzazione pubblica statale».

6. L'illusoria resurrezione degli anni Novanta. L'attacco finale

Mentre la Provincia si scavava la fossa dal punto di vista politico giocandosi il consenso – o almeno l'indifferenza – dell'opinione pubblica e avviandosi a ricoprire la funzione di capro espiatorio nella crisi del rapporto fiduciario tra cittadini e classe politica, si deve però osservare che, sul piano istituzionale, negli anni Novanta il governo intermedio aveva conosciuto una vera, inaspettata resurrezione.

A partire dall'emanazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali la Provincia ha sperimentato un importante processo di consolidamento amministrativo, proseguito poi con altri interventi legislativi (in primo luogo la legge 59/1997) che hanno decretato il trasferimento di molte importanti funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni verso i Comuni e le Province. Nel modello di relazioni intergovernative introdotto in Italia negli anni Novanta venivano assegnati al governo provinciale soprattutto compiti di «programmazione dello sviluppo», con l'obiettivo prioritario di favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio di competenza. Alla Provincia sono state attribuite funzioni di pianificazione, di coordinamento di tutti quei servizi e quelle funzioni che per le loro stesse caratteristiche superano l'ambito territoriale comunale e devono essere sviluppate su un'area più vasta.

Il ruolo della Provincia ha trovato infine un esplicito riconoscimento a livello costituzionale con la riforma del Titolo V (l. c. 3/2001), che ha sancito la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica italiana.

A fronte delle disposizioni del nuovo Titolo V, da molte parti era stata richiamata la necessità di inquadrare la riforma degli enti locali in una visione organica delle relazioni intergovernative e delle funzioni fondamentali da riconoscere ai governi territoriali.

Invece, nella realtà, il processo legislativo messo in moto è sempre stato determinato da necessità urgenti di contenimento della spesa pubblica e gli interventi proposti e attuati sui governi locali hanno mirato essenzialmente a questo obiettivo, lasciando nel cielo delle buone intenzioni tutto il resto. Sia i governi di centro-destra che quelli di centro-sinistra che si sono succeduti dopo il 2001 e fino al 2010 hanno sì varato dise-

gni di legge per una organica messa a punto delle funzioni fondamentali di Province e Comuni e per la Carta delle Autonomie, ma nessuno di essi ha concluso l'*iter* legislativo.

Così, mentre non si riusciva a riformare e a razionalizzare la *governance* territoriale, l'attenzione dei governi si è concentrata sulla Provincia, vista un po' da (quasi) tutti come l'anello più debole, meno utile e più facilmente ridimensionabile del sistema del governo locale. L'ente intermedio è entrato anche nel mirino dei più autorevoli *media* e dell'opinione pubblica, individuato come livello di governo ridondante, fonte di spreco di risorse economiche, buono solo per alimentare un pezzo anch'esso superfluo della classe politica locale.

La Provincia, dunque, è l'anello che è stato isolato dal contesto delle relazioni intergovernative per intervenire al fine di ridurre la spesa pubblica e, in particolare, un aspetto specifico della spesa pubblica ovvero i «costi della politica», tema al centro del dibattito pubblico in Italia. Dal 2011, dopo un'esplicita sollecitazione nientemeno che della Banca Centrale Europea⁴⁸, è partita l'offensiva finale. Prima con i provvedimenti del governo Berlusconi e poi con quelli del governo guidato da Mario Monti che, pur auspicando «la soluzione finale» della soppressione della Provincia, puntavano all'obiettivo ravvicinato della riduzione del numero mediante accorpamento.

Infine, con l'iniziativa legislativa del governo delle «larghe intese» PD-PdL-Scelta civica guidato da Enrico Letta – insediatosi dopo le elezioni politiche del febbraio 2013 – e, in particolare, del Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio, già sindaco di Reggio Emilia e presidente dell'ANCI, si è raggiunto l'obiettivo di svuotare le Province di quasi tutte le funzioni e competenze e di trasformarle in enti di secondo grado, rette dai sindaci dei comuni afferenti; mentre resta in cantiere la proposta di legge costituzionale che punta ad abolirle definitivamente. La caduta del Governo Letta, all'inizio del 2014, non ha rallentato l'*iter* del

(48) In una lettera del 5 agosto 2011, scritta a quattro mani dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo successore designato Mario Draghi, la BCE indicava al governo italiano, tra l'altro, le decisioni da prendere «immediatamente» per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica. Tra le misure suggerite c'erano «le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali» e, appunto, «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)». V. il testo della lettera su *Il Sole 24 Ore* del 29 settembre 2011.

disegno di legge “svuota Province”: Graziano Delrio è rimasto nell'esecutivo che è subentrato, guidato da Matteo Renzi, in una posizione di ancora maggiore responsabilità, come Sottosegretario alla Presidenza, ed ha potuto continuare a seguire da vicino l'*iter* legislativo della sua riforma, che è stata approvata in via definitiva a inizio aprile (legge n. 56 del 7 aprile 2014).

7. *La Provincia dei sindaci*

In verità, l'assalto finale alla Provincia portato dal governo Letta iniziò dovendo fronteggiare un clamoroso (ma tutt'altro che imprevedibile) pronunciamento della Corte costituzionale che salvava le Province. Una sentenza annunciata il 3 luglio 2013 aveva infatti dichiarato incostituzionali gli articoli dei decreti-legge *Salva Italia* del dicembre 2011 e *Spending review* del luglio 2012, emanati dal governo Monti, che si occupavano di ridimensionare la Provincia. Quelle norme che svuotavano le Province dei loro poteri erano illegittime perché – disse la Corte⁴⁹ – contenute in strumenti inadeguati: se volete modificare l'ordinamento delle Province, ovvero di organi che hanno prerogative costituzionali e se volete realizzare una riforma di sistema (toccando gli organi di governo, il sistema elettorale e le funzioni fondamentali), non potete farlo con un decreto-legge.

Il governo reagì prontamente. Due giorni dopo il comunicato della Corte, il Consiglio dei Ministri approvò un disegno di legge costituzionale che riproponeva l'«Abolizione delle Province»⁵⁰. La fretta è stata giustificata chiamando in causa la solita lettera della BCE di due anni prima ovvero «la necessità di rispondere a quelle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione

(49) Nelle motivazioni depositate il 19 luglio 2013.

(50) Riprendendo l'impostazione del d.d.l. costituzionale abbozzato nel settembre 2011 dal governo Berlusconi, il disegno di legge del governo Letta dispone l'abolizione delle Province «con la soppressione della dizione “Province” dai diversi articoli della Costituzione che disciplinano questo ente territoriale». Non essendo più citate, le Province non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario. V. *Relazione* di accompagnamento del Disegno di legge costituzionale «Abolizione delle Province», approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2013.

territoriale»⁵¹; ma il governo ammetteva che il sistema di decentramento istituzionale avrebbe richiesto ben più che un provvedimento tampone preso in ossequio alle disposizioni della Banca centrale europea. Era necessario, cioè, un intervento di sistema, una «modernizzazione complessiva», per porre rimedio ai «molti limiti emersi in oltre dieci anni di esperienza di conflittualità e di deresponsabilizzazione diffusa che sono conseguiti alla entrata in vigore della riforma del Titolo V»⁵².

E in effetti, un provvedimento meno emergenziale e indirizzato ad un intervento organico, «di grande rilievo ordinamentale»⁵³ il governo Letta riuscì a vararlo, poche settimane dopo la presentazione del d.d.l. abolizionista. Il 26 luglio 2013 il ministro Delrio avviò l'iter legislativo di un disegno di legge recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni».

Il provvedimento persegue «risultati ambiziosi» e si prefigge tre obiettivi di riforma «di carattere sistematico» e un obiettivo «contingente». Gli obiettivi strutturali sono 1) istituire «finalmente» le città metropolitane; 2) definire «una nuova disciplina organica delle unioni di Comuni» per dare ad esse una struttura normativa coerente; si punta a rafforzare e valorizzare le Unioni come strumenti a disposizione dei Comuni perché possano operare in modo più efficiente e responsabile di fronte «alle esigenze dei cittadini»; e 3) «rivisitare» l'istituto delle fusioni di comuni, allo scopo di incrementarle ed ottenere così «dimensioni più accettabili e coerenti del livello comunale»⁵⁴.

L'obiettivo contingente, quello che qui ci interessa, riguarda appunto la Provincia. Il d.d.l. del Ministro Delrio ha predisposto una nuova disciplina delle Province quali enti di area vasta, ma al solo scopo di consentire una immediata revisione delle norme che al momento disciplinano questi enti, dopo che la sentenza della Corte costituzionale aveva azzerato i provvedimenti presi dal Governo Monti. È per questo, per evita-

(51) *Ivi*.

(52) *Ivi*.

(53) V. la *Relazione* che accompagnava lo «Schema di disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni».

(54) *Ivi*.

re un inaccettabile «salto all'indietro» che, senza un idoneo intervento normativo, sarebbe il risultato inevitabile⁵⁵ della sentenza della Corte, che si è cercato di delineare un profilo provvisorio della Provincia. La prospettiva di fondo di medio periodo resta però quella della soppressione delle Province, in un disegno di Repubblica delle autonomie «fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni»⁵⁶.

Dal Governo Letta al governo Renzi ci si è mossi dunque in una prospettiva di riforma che va oltre l'urgenza dei tagli alla spesa pubblica locale, unico vero motore, in precedenza, delle proposte di accorpamento/soppressione delle Province. Qui c'è l'ambizione di ridimensionare il policentrismo autonomistico consacrato dalla riforma costituzionale del 2001 ma che, si dice, ha dimostrato di operare piuttosto come policentrismo «anarchico», con insufficiente capacità di coordinamento interistituzionale, per ridisegnare un sistema delle autonomie locali «a due punte».

Questo nuovo disegno di Repubblica fondata su due soli livelli territoriali ha tra i principi ispiratori anche la volontà «di ridurre la classe politica e i costi della politica»⁵⁷.

Sul piano politico il punto decisivo è questo: saranno i Sindaci e i Presidenti delle Unioni di Comuni il nerbo della classe politica del governo locale, chiamati a governare non solo l'amministrazione comunale in senso proprio, ma anche «l'intera organizzazione territoriale di area vasta». Il disegno collettivo è tutto orientato alla valorizzazione dei Comuni e della classe politica municipale; i sindaci e solo i sindaci sono indicati come il tessuto connettivo, il tessuto forte della democrazia locale, gli attori politici sui quali investire per far rinascere la fiducia dei cittadini nella politica. Le Unioni divengono così il punto di snodo e di raccordo principale dell'asse Comuni-Regione, che si profila come la linea di assestamento della nuova *governance* interistituzionale substatale. In questo disegno ci sarà posto poi per un organo di secondo livello

(55) *Ivi*.

(56) *Ivi*.

(57) *Ivi*.

per governare le aree vaste metropolitane e per una «pluralità di forme organizzate» non elettive e molto flessibili e articolate che eserciteranno le funzioni «attualmente spettanti alle Province»⁵⁸.

Dunque, non c'è più posto per una classe politica locale di livello intermedio, e le nuove e temporanee Province sono enti di secondo livello governati – come si è detto – dai sindaci e dai Presidenti delle Unioni. Le Giunte provinciali sono soppresse e restano, profondamente trasformati, il Presidente e il Consiglio provinciale mentre viene introdotta l'Assemblea dei Sindaci, costituita dai sindaci dei Comuni della provincia, che ha competenza per l'adozione dello statuto ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Il Presidente della Provincia è un sindaco eletto (con voto ponderato) da tutti i sindaci e dai consiglieri dei comuni della Provincia e resta in carica quattro anni (ma decade automaticamente se cessa dalla carica di sindaco). Il Presidente può nominare un vice e può assegnare deleghe ai consiglieri. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di membri variabile in rapporto alla popolazione: 16 nelle province con oltre 700.000 abitanti, 12 in quelle con popolazione tra 300.000 e 700.000, 10 in quelle fino a 300.000 abitanti. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo, sulla base di liste (che assicurano l'equilibrio di genere) in un unico collegio provinciale, i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. Gli incarichi di Presidente della Provincia, di consigliere provinciale e di componente l'Assemblea dei sindaci sono coperti a titolo gratuito⁵⁹.

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali, restano in capo alla Provincia: *a)* la pianificazione territoriale di coordinamento e la tutela e valorizzazione dell'ambiente; *b)* la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo del trasporto privato nonché la costruzione e gestione delle strade provinciali; *c)* la programmazione della rete scolastica in ambito provinciale; *d)* la raccolta ed elaborazione dati e l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni; *e)*

(58) *Ivi*.

(59) Gli statuti potranno però prevedere che il Presidente della nuova Provincia e il Sindaco della città metropolitana godano di un'indennità.

la gestione dell'edilizia scolastica; *f*) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Per concludere. Alle elezioni amministrative del 25 maggio 2014 gli elettori non hanno ricevuto la scheda per eleggere il Presidente e i consiglieri provinciali. Le 73 province che sarebbero dovute andare al voto sono state commissariate (21 lo erano già, 52 erano in scadenza naturale) nelle mani dei Presidenti uscenti, fino alla fine del 2014. Dopo 13 consigliamenti è scomparsa la Provincia eletta direttamente dai cittadini che dal 1951 aveva costituito insieme al Comune l'intelaiatura democratica di base del governo locale. Sono stati così sottratti alla disponibilità della classe politica locale, nel complesso, circa 4.000 "posti", tra consiglieri, assessori e presidenti.

È curioso osservare che la nuova Provincia voluta dal Ministro Delrio richiama abbastanza da vicino la fisionomia istituzionale che a questo ente avrebbe voluto dare il Ministro degli interni Scelba alla fine degli anni Quaranta e che abbiamo sopra richiamato: Provincia non direttamente elettiva formata da un organo collegiale, la Deputazione, molto ristretto ed eletto per metà dai sindaci e per metà dai consiglieri regionali.

Sul piano politico, c'è da capire gli effetti, e le reazioni, che susciterà la scomparsa delle opportunità e delle risorse (di potere, di carriera, economiche...) assicurate ai partiti e alla classe politica dalle cariche elettive del livello di governo intermedio. Il punto, anche alla luce delle considerazioni che qui abbiamo svolto rispetto al passato, non sembra di secondario rilievo⁶⁰.

Un osservatore attento come Giuseppe De Rita aveva opportunamente ricordato agli «abolizionisti» due limiti non da poco della loro battaglia: il primo è che «la giustificazione finanziaria» dell'abolizione è molto fragile, i conclamati risparmi sono assai dubbi e molto probabilmente «a cose fatte essi si ribalteranno in costi aggiuntivi, specialmente per la sistemazione del personale». Il secondo è che «la cancellazione dell'identità provinciale» rischia di essere «un disinvestimento mol-

(60) Ricordando anche che, nelle intenzioni del governo in carica, alla scomparsa della "risorsa" Provincia dovrebbe cumularsi la scomparsa della "risorsa" Senato...

to pericoloso in una società la cui crisi antropologica si basa essenzialmente sull'esplosione di un individualismo che si gloria di vivere senza appartenenze»⁶¹.

Superata l'attuale Provincia, sappiamo però che un livello di governo «di area vasta», quale che sia il suo futuro assetto istituzionale, resta imprescindibile, perché è a questo livello territoriale che si intrecciano sviluppo economico e coesione sociale. Resta dunque il problema di uno strumento istituzionale adeguato a governare l'area vasta, intesa come ambito ottimale per l'esercizio delle funzioni pubbliche. Problema non semplice, perché è ovvio, semplificando al massimo, che l'ambito ottimale dell'utenza di un servizio socio-sanitario o di un ospedale non coincide, ad esempio, con la dimensione ottimale di un servizio di pubblico trasporto o di un distretto scolastico. Del resto, tra le ragioni per cui le Province sono sopravvissute, e se ne è anche tentato il rilancio, c'era proprio questa difficoltà «di progettare nuovi ambiti ottimali» che le avrebbero dovute sostituire: la Provincia c'era, e la sua perimetrazione «non era più illogica di un'altra, data la varietà di dimensioni ottimali richieste»⁶².

(61) G. DE RITA, «E se lasciassimo in pace le Province?», in *Corriere della sera*, 1° agosto 2013.

(62) R. BIN, «Il nodo delle Province», cit., p. 905.