

Storicamente è noto che la configurazione della Provincia, così come risultava dalla legge comunale e provinciale del 1865, non venne accolta con favore, anche se le valutazioni critiche non furono tanto rivolte all'ambigua e difettosa sua regolazione giuridica sulla linea delle osservazioni sopra esposte, quanto alla distribuzione del territorio nazionale nelle singole Province. I criteri per identificare le singole Province nello Stato unitario appena costituito, in coincidenza con le omonime circoscrizioni statali, non risultavano per vero chiari, e nelle dimensioni e nella consistenza delle varie Province si fecero rilevare squilibri, che non parvero rispettosi di taluni dati storicamente vitali — se la Provincia - corpo morale voleva assumere a sua base determinate comunità di cittadini —; e neppure sembrava che si potessero giustificare squilibri nella composizione di un ente, che per coincidere con una circoscrizione amministrativa dello Stato avrebbe dovuto ordinarsi secondo una certa uniformità, come l'ordinamento statale avrebbe ri-

chiesto.⁴ Non era invece contestata la « connessione » tra Provincia - circoscrizione statale e Provincia - corpo morale, che appariva ormai come un dato acquisito; ma si rilevava che la Provincia si presentava come un ente di scarsa vitalità, bisognoso di essere rinvigorito.

Sotto questo riguardo è da notare che la Provincia - corpo morale, per continuare a servirci della terminologia del legislatore, aveva già trovato il suo punto di forza e di resistenza — che doveva perdurare sino ad oggi — nel proporsi quale « corpo intermedio » tra lo Stato e il Comune; e in questa funzione era rimasta sola. Mentre nei noti progetti, sostenuti da Farini e da Minghetti, anteriori alla legge del 1865, oltre alla Provincia si prevedeva e patrocinava la istituzione della Regione, sia pure quale Consorzio di Province, ma come secondo corpo intermedio, nelle valutazioni critiche, che seguirono l'entrata in vigore di quella legge, l'instaurazione della Regione non trova più promotori e il dibattito sulla riforma della legge comunale e provinciale si limita al rafforzamento della Provincia. In questa linea di sviluppo si mossero i progetti di riforma, seguendo del resto un filone implicito nella stessa legge comunale e provinciale del 1865, in cui era palese l'intento di assimilare la Provincia - corpo morale al Comune — ente pubblico sicuramente « naturale », di contro al preteso carattere artificioso della Provincia, e per se stesso vitalissimo —, e ove si era inclusa una serie di disposizioni strettamente analoghe a quelle dell'Amministrazione comunale.

La riforma — tra progetti di legge vari e anche pregevoli, ma non pervenuti all'approvazione — si fece attendere sino al 1888, allorché con legge del 30 dicembre n. 5865, portante modificazioni alla legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. A, veniva istituita in ciascuna Provincia una Giunta Provinciale Amministrativa, composta dal Prefetto Presidente, da due Consiglieri di Prefettura e da quattro membri eletti dal Consiglio Provinciale. Sebbene tale Giunta portasse nel suo seno alcuni componenti di provenienza provinciale e potesse quindi apparire, ad una prima frettolosa visione, un organo di natura anfibia per la duplicità di significazione attribuita alla Provincia, non si dubitò di considerarla organo governativo inserito nell'organismo periferico dello Stato (la Prefettura).⁵ Alla Giunta Provinciale Amministrativa veniva trapassa-

ta la competenza di controllo (di merito e sostitutivo), già attribuito alla Deputazione Provinciale.

Con altra disposizione cadeva la presidenza « di diritto » della Deputazione Provinciale al Prefetto e la connessa titolarità della rappresentanza della Provincia, l'una e l'altra competenza passando al Presidente della Deputazione Provinciale. E anche il controllo sulla Provincia si adeguava alla riforma, sottoponendo le deliberazioni del Consiglio e della Deputazione alla Giunta Provinciale Amministrativa e al Prefetto, alla stregua del sistema di controllo stabilito per il Comune.

Questa riforma, trasfusa nel t.u. della legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889 n. 5291, fissava una struttura organizzativa e una configurazione giuridica della Provincia, che sarebbe, in sostanza, rimasta inalterata sino ad oggi; ma questa configurazione riproduceva, salvo le risultanze della riforma, i tratti essenziali della Provincia - corpo morale, quale era stata introdotta nella legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 n. 2248 all. A, la quale rivela così la sua basilare importanza nella storia della legislazione amministrativa dello Stato italiano.

Del resto, l'impronta di questa legge è stata così profonda nel foggare la nostra legislazione comunale e provinciale che la intelaiatura della materia si è tramandata quasi senza varianti, e solo con limitate aggiunzioni e sviluppi, nelle successive leggi comunali e provinciali, almeno sino al t.u. del 1915 (il quarto dopo quello del 1889); e non è stata ancora abbandonata, nonostante i perfezionamenti e la più accurata elaborazione del più recente e quinto testo unico del 1934. Sicché non a torto si può risalire ancora a quella antica legge per individuare la essenza della Provincia italiana.

V

Il pregio della riforma operata con leggi del 1888-89 fu, come si è visto, quello di spezzare la connessione tra la Provincia, circoscrizione dello Stato, imperniata sull'organismo periferico della Prefettura, e la Provincia ente pubblico « territoriale », a cui tutti i testi unici della legge comunale e provinciale hanno continuato a riserbare questa definizione: « La Provincia è un corpo morale ed ha una amministrazione propria, la cui sede è nel capoluogo ». Definizione che sembra accentuare la creazione della Provincia ad opera dell'ordinamento giuridico più che il suo riconoscimento, diversamente dal Comune, ritenuto corpo

⁴ Sul punto: G. AMENDOLA, *La Provincia nell'Amministrazione dello Stato* (nel Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano cit.) II, parte terza, Milano 1915 p. 95 segg.

⁵ Cfr. MARCHI, *Gli uffici locali*, cit., p. 417.

morale (persona giuridica) preesistente al suo inserimento nell'ordinamento statale italiano e per il quale difatti la analoga definizione di corpo morale è sconosciuta a quasi tutti i testi unici, che si sono succeduti nella nostra legislazione (compare nell'ultimo, del 3 marzo 1934 n. 383 all'art. 38).

Ma, abolita la connessione, è rimasta la « coincidenza » tra la circoscrizione e l'ente pubblico; coincidenza visibile nella dimensione territoriale, identica per entrambi e che segue identicamente le variazioni che vi si apportano; e nella sede degli uffici del pari identica per l'una o per l'altra amministrazione, statale (la Prefettura) e della Provincia, che ha per legge la sua « Amministrazione » nel capoluogo.

Data questa coincidenza è ovvio chiedersi quale delle due istituzioni, la circoscrizione o l'ente pubblico, sia stata o sia determinante. In altre parole: è la Provincia - corpo morale il « prius », che di necessità comporta la istituzione di una circoscrizione governativa, o, al contrario, è la esigenza di una circoscrizione governativa, che può avere una sua ragione di essere distinta da quella della Provincia - corpo morale, a dar nascimento ad una Provincia ente pubblico? La domanda e la risposta sono rilevanti anche per accettare o negare il carattere artificiale della Provincia ente pubblico, che, non di rado, è stato addotto insieme ad altro argomento (quello della esiguità delle funzioni) da coloro che ne hanno patrocinato la abolizione. E' chiaro difatti che, se la Provincia ente pubblico fosse in un certo modo la conseguenza della istituzione di una circoscrizione governativa, il carattere artificiale della Provincia ente pubblico ne uscirebbe confermato.

La risposta può essere di ordine giuridico con riferimento cioè a norme giuridiche, che disciplinino la istituzione di nuove Province; o di ordine storico od empirico, con riferimento alla effettiva istituzione delle Province, risalendo al primo ordinamento dello Stato unitario italiano e alle variazioni subite in ordine alla istituzione di nuove Province nel corso del tempo.

Cominciando dal piano storico od empirico, si deve rammentare che nella istituzione delle prime sessantanove Province italiane, comulanti a un tempo la circoscrizione e il corpo morale, non si ebbe a seguire un unico criterio. Talora ci si riportò ad un complesso di Comuni, che si possono ritenere raccolti in una comunità territoriale omogenea; talaltra fu l'esigenza della circoscrizione amministrativa a prevalere, sicché la priorità dell'una o dell'altra istituzione non ebbe, in concreto, modo di affermarsi. Ma a spiegare questo risultato difforme non è da scordarsi che nel disporre l'organizzazione dello Stato italiano uni-

tario non si ritenne di dover rispettare i diversi ordinamenti degli Stati preesistenti, dove pure sussistevano aggruppamenti comunitari maggiori del Comune e circoscrizioni governative analoghe alle Province dell'ordinamento piemontese, assunto a modello di quella organizzazione. Si ebbero dunque Province « naturali », corrispondenti a comunità aventi una individuata unità, e Province solo giuridicamente costruite; e questa non uniforme o addirittura arbitraria determinazione delle Province costituì appunto — e lo si è già rammentato — uno degli argomenti critici alla legge del 1865, invano sollevato, giacché la riforma del 1888-89 non comporta modifiche nelle Province già istituite.

Lungo il corso del tempo, come si ricorderà meglio in appresso, altre Province vennero istituite, sia per effetto dell'ingrandimento territoriale dello Stato italiano dopo la prima guerra mondiale, con l'acquisizione delle terre liberate (Trento e Trieste) e di altri territori a popolazione mista (l'Istria), sia per effetto di riforme amministrative (abolizione delle Sottoprefetture e dei circondari; creazione delle Province libiche). Ma anche nell'effettuarsi di tali variazioni e nel procederne alla abolizione, limitata, per vero, alla sola Provincia di Caserta oggi ricostruita, non emerse un criterio determinante, da cui potesse derivarsi se fosse la Provincia - corpo morale o la Provincia - circoscrizione a prevalere. Un solo dato si può rilevare costante nelle Province italiane: la esistenza di una città in posizione di prevalenza, quella che la legge stessa denomina « capoluogo », polo di attrazione della vita provinciale e soprattutto dominante. Ma una tale posizione non deriva alla città capoluogo soltanto dall'essere la sede dell'Amministrazione provinciale, bensì e assai più dall'essere la sede dei vari molteplici uffici periferici dell'Amministrazione statale oltre che di altre istituzioni, come, per es., la Camera di Commercio, Industria e Agricoltura.

Ora, questo culminare della Provincia in una città e questo coincidere delle sedi delle due amministrazioni, statale e provinciale, ha certamente contribuito a falsare un poco la natura « reale » della Provincia, quale maggiore comunità territoriale. Le città che aspirano a divenire capoluoghi di Province non sono mancate e non mancano tuttora; ma va detto che, non di rado, queste sollecitazioni non sono sostenute dalla esigenza che una certa comunità territoriale, a dimensione provinciale, formatasi nel Paese abbisogni di un suo riconoscimento, sicché la Provincia - ente determini la Provincia - circoscrizione; ma è nella mira di altri vantaggi, diversi da quelli di una Amministrazione provinciale, che la richiesta di elevazione a capoluogo di Provincia viene avanzata.

E la città che ne verrebbe beneficiata non si propone tanto come centro esponenziale della Provincia - corpo morale, quanto come sede della Provincia - circoscrizione, al cui rango si collegano prestigio e una vita economica e sociale più intensa.

VI

La risposta che si è data, sul piano storico ed empirico, circa la insussistenza di un criterio di priorità della Provincia - circoscrizione o della Provincia - corpo morale nella loro coincidenza dimensionale, nella contemporanea loro istituzione, lascia intuire che anche la risposta sul piano legislativo (o giuridico) è negativa.

E' evidente che se un criterio di priorità fosse stato imposto da disposizioni legislative o anche fosse stato derivabile dall'ordinamento giuridico, ad esso ci si sarebbe conformati nella istituzione della Provincia o ne sarebbe stata pretesa la osservanza. Ma un siffatto criterio non si riscontra nella nostra legislazione; con riserva di alcune norme della Costituzione, da cui può derivarsi una priorità della Provincia - ente sulla Provincia - circoscrizione, come tra breve accenneremo.

In effetti, le disposizioni che possono richiamarsi in proposito sono quelle in apertura della legge 20 marzo 1865 n. 2248, che iniziano con una formula duratura, perché trapassata, salvo gli emendamenti del caso, in tutti i successivi testi unici della legge comunale e provinciale; che dice: « il regno si divide in province, circondari, mandamenti e comuni » (art. 1), e che subito specifica: « In ogni Provincia vi è un Prefetto e un Consiglio di Prefettura » (art. 2) ed elenca poi le attribuzioni del Prefetto, del Consiglio di Prefettura e del Sottoprefetto preposto al circondario. Ora che queste disposizioni abbiano ad oggetto la Provincia - circoscrizione è del tutto certo, sia per la denominazione del « titolo » (I) in cui sono comprese: « divisione del territorio del Regno e Autorità Governative »; sia per il contenuto, che non può riferirsi alle Province e ai Comuni quali enti, in quanto la norma li menziona insieme ai circondari e ai mandamenti che non avevano nella legge del 1865 — e mai ebbero, del resto — una personalità giuridica.

Nella legge del 1865 non vi era alcuna disposizione in ordine alla istituzione della Provincia; bisognava quindi ricorrere alla norma dello Statuto del Regno che così stabiliva: « le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle province sono regolate dalla legge » (art. 74), e da questa proposizione normativa ricavare,

per implicito, che la istituzione di una Provincia avrebbe dovuto effettuarsi mediante una legge formale. Ma ancora una volta, se era pacifico che la istituzione di una Provincia avrebbe dato origine a una circoscrizione provinciale e contemporaneamente a una Provincia - corpo morale, nessun presupposto veniva previsto, relativo alla preesistenza (in fatto) di una comunità maggiore, né erano indicati elementi per individuarla nella ipotesi della istituzione di una provincia, nè, insomma, alcun criterio veniva imposto dal quale potesse desumersi la priorità dell'una o dell'altra, della Provincia - ente o della Provincia - circoscrizione, nella pur diversa rispettiva natura; la quale non era cancellata dalla coincidenza delle dimensioni territoriali e nella sede dei rispettivi uffici.

Questa situazione, che potrebbe definirsi di indifferenza del legislatore circa la questione in esame e tuttora perdurante alla stregua della vigente legislazione comunale e provinciale,⁶ appare tuttavia superata da una disposizione della Costituzione, contenuta nell'art. 129. E invero se anche la Costituzione ripete, aggiornandola, l'antica norma, secondo cui la Repubblica si ripartisce in « Regioni, Province e Comuni » (art. 114), è da rilevare da un lato che in questa elencazione le Regioni, le Province e i Comuni sono da ritenersi considerati quali « enti », perché la regolazione successiva della stessa Costituzione, che a loro si riferisce, li concerne come enti; da un altro lato, e a conferma di questa loro natura di enti, che sussiste una norma apposita per stabilirne la coincidenza con le circoscrizioni statali. Ed è appunto la norma del citato art. 129 che, con la formula « le province e i Comuni sono « anche » circoscrizioni di decentramento statale e regionale » attribuisce agli enti stessi una priorità, e consente di ritenere la Provincia - circoscrizione come una proiezione della Provincia - ente, il legislatore costituzionale avendone previsto una coincidenza con la Provincia « ente autonomo », ma in quanto, ovviamente, l'ente - provincia sussista e preesista.

VII

In definitiva, la « coincidenza » tra Provincia - circoscrizione e Provincia - ente, che dalla riforma del 1888-89 appare un dato permanente del nostro ordinamento giuridico, può essere indicato come una

⁶ Art. 17 del t. u. del 1934 n. 383 « La circoscrizione delle province e dei comuni, salvo quanto dispone il titolo II, è regolata per legge ».

caratteristica della stessa Provincia - corpo morale; ed è per questa ragione che la presente indagine deve un poco attardarsi, pena la sua incompletezza, sulla Provincia - circoscrizione.

La circoscrizione, come tale, non è che una delimitazione del territorio nazionale, destinata a segnare i confini entro i quali e non oltre i quali è chiamato a operare un pubblico ufficio o un pubblico organismo; in altre parole, la circoscrizione dimensiona, in senso spaziale, la competenza di un ufficio o di un organismo, che ne diviene pertanto elemento costitutivo e determinante. Nella circoscrizione provinciale, che le nostre leggi denominano semplicemente Provincia — anche se questa denominazione è causa di confusione colla Provincia - corpo morale, identicamente designata — il pubblico ufficio costitutivo e determinante è la Prefettura, unità organizzativa periferica del Ministero dell'Interno, e della quale è esponente il Prefetto. Il rapporto Provincia - circoscrizione = Prefettura risale alle origini, cioè alla legge del 1865 di cui si sono citate appena sopra le norme relative, e si è mantenuto sino ad oggi, quantunque alla circoscrizione provinciale facciano poi capo, quale dimensione spaziale della rispettiva competenza, parecchi altri uffici governativi periferici, come l'Intendenza di Finanza, il Provveditorato agli Studi, gli Uffici del Genio Civile, la Questura (che tuttavia è una propaggine del Ministero dell'Interno al pari della Prefettura), per rammentare solo i più importanti; e alla stessa circoscrizione si riportino, come limite spaziale della rispettiva azione, istituzioni pubbliche di notevole rilevanza quale la Camera di Commercio, Industria e Agricoltura, Ordini Professionali, ecc.

La circoscrizione provinciale sussiste dunque « in funzione » della Prefettura, quale unità organizzativa del Ministero dell'Interno, ma nella Prefettura emerge il Prefetto, giacché dal Prefetto inizia la indicazione organizzativa della Provincia - circoscrizione. Come si è visto, la legge del 1865 stabiliva: « in ogni provincia vi è un prefetto e un consiglio di prefettura » adottando una formula che, al solito, è stata ripetuta da testo a testo unico della legge comunale sino all'ultimo e vigente del 1934, ove solo si registrano le variazioni sopravvenute nella organizzazione della Prefettura. Nel testo unico del 1934 (art. 18) emerge difatti ancora il Prefetto (« in ogni Provincia vi è un Prefetto »), aggiungendosi « un Vice-Prefetto » — nella legge del 1865, Consigliere delegato — « un Consiglio di Prefettura e una Giunta Provinciale Amministrativa » (che la legge del 1865 non conosceva e che è, come sappiamo, il frutto della riforma del 1888-89).

E' appena il caso di accennare alla figura e alla posizione del

Prefetto, per sottolineare ciò che soprattutto lo caratterizza rispetto agli altri organi periferici dell'Amministrazione governativa; e che può indicarsi ricorrendo nuovamente alla legge del 1865, nel cui art. 3 si stabiliva « Il Prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la Provincia »; norma ripetuta, alla lettera, nei successivi testi unici della legge comunale e provinciale sino all'ultimo attuale e vigente. Questa rappresentanza del Governo nella Provincia forniva e fornisce al Prefetto una preminenza sulle altre autorità amministrative della Provincia, che non trova riscontro in altra autorità statale. Questa rappresentanza spiega la qualifica di funzionario « politico » attribuita al Prefetto; la nomina riservata al Consiglio dei Ministri insieme alla sua destinazione nelle numerose sedi provinciali, cioè nelle circoscrizioni provinciali; la sua scelta anche fra i cittadini e quindi anche tra impiegati statali diversi da quelli dipendenti dal Ministero dell'Interno, sebbene il grado di Prefetto costituisca il grado di vertice della rispettiva carriera (e vi sono stati difatti prefetti semplici cittadini, prefetti tratti dall'esercito, prefetti denominati « politici » per distinguerli da quelli di carriera); lo stato giuridico del tutto particolare quale impiegato statale, ai fini del collocamento a disposizione e del collocamento a riposo; la « garanzia amministrativa » di cui godeva, perché oggi è caduta sotto la fondata accusa di incostituzionalità.

Se nella « rappresentanza del governo » è da rinvenirsi il fondamento precipuo della potestà prefettizia, che trova espressione anche nella indistruttibile qualifica di Eccellenza, che lo parifica, in Provincia, a un Ministro e così a un governante; a tale potestà corrispondono, come è noto, numerose attribuzioni della più varia specie. Al Prefetto spetta la potestà di controllo sugli enti locali, e particolarmente sui Comuni e sulla Provincia inclusi nella circoscrizione provinciale, e quella, invero specialissima, di ordinanza che gli consente di adottare in caso di urgente necessità i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del servizio; e ancora quella di inviare appositi commissari presso le amministrazioni degli enti locali e territoriali a fini sostitutivi e per un loro reggimento temporaneo; ma altresì sono a lui affidate attribuzioni nelle materie più diverse (dall'espropriazione per pubblico interesse, al rilascio di autorizzazioni e licenze, ecc.) che ne fanno l'autorità munita della più vasta competenza in tutto l'ordinamento amministrativo in Italia. Si aggiunga che il Prefetto tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, disponendo della forza pubblica e dell'ausilio delle Forze Armate, e si può comprendere perché al Prefetto si sia imputato di essere

strumento del Governo nella Provincia, a docile servizio del partito o del gruppo politico al potere, e in esso si sia ravvisata una delle più tipiche istituzioni dell'accentramento (il Prefetto dipende direttamente dal Ministro dell'Interno ed eseguisce gli ordini degli altri Ministri nelle materie di loro competenza).

Anche per il Prefetto (funzionario statale) come per la Prefettura, deve però dirsi che la legge del 1865 integrata dalla riforma del 1888-89 (istitutiva della Giunta Provinciale Amministrativa) ha fissato una configurazione, non più alterata nelle sue linee fondamentali.⁷ Sono sì, da allora, scomparse le Sottoprefetture e i sottoprefetti, operanti nel circondario, che nel 1927 è stato soppresso, e nelle Prefetture si è istituito, a contrappeso di questa soppressione, un servizio ispettivo, ma si è trattato di modifiche strutturali di moderata importanza, che non hanno certamente intaccato a fondo l'ufficio governativo periferico determinante la circoscrizione provinciale.

Né la critica contro l'ufficio del Prefetto, qualificato organo di Governo più che organo dell'Amministrazione, punta di forza dell'Amministrazione statale accentrata nell'alta burocrazia della capitale; critica già fatta valere lungo la vita del Regno d'Italia e riaccesa prima e durante il periodo dell'Assemblea Costituente è valsa a scardinare la robusta sua posizione di capo della Provincia. A diminuire la competenza del Prefetto, che aveva raggiunto l'acme nell'ordinamento fascista dello Stato con l'attribuzione di una potestà di coordinamento dell'azione pubblica locale nonché di prefissione e di trasmissione di un indirizzo politico unitario, è intervenuta soltanto — oltre che la abolizione di tale potestà per la scomparsa di quel regime — la istituzione del Ministero della Sanità e qualche modesto trasferimento di competenza al Presidente della Giunta Provinciale in materia di pesca!

Concludendo: la circoscrizione statale, denominata sino dalla legge del 1865 « Provincia », appare tuttora imperniata sulla Prefettura e sul Prefetto; organismo ed organo statali, che la Costituzione non ha considerato. Ciò non toglie però che la stessa Costituzione, per effetto di altre norme, non abbia ad influire sulla loro struttura e competenza.

Definendo la Provincia « anche » circoscrizione di « decentramento » statale a regionale, l'art. 129, più volte richiamato, attrae

⁷ Sulla posizione del Prefetto, considerata giuridicamente e politicamente, si veda per tutti: L. GIOVENCO, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia* in « Cento anni dell'Amministrazione italiana » cit. p. 219 segg.

la Prefettura e il Prefetto sotto il principio del decentramento, accolto tra i principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato (art. 5), sicché la posizione del Prefetto quale organo del Governo dovrebbe risentirne, trasformandone la configurazione e la competenza da organo di accentramento a quello di decentramento. Inoltre, il trasferimento della potestà di controllo sugli atti degli enti locali, e precipuamente dei Comuni, prescritto dall'art. 130 a favore di organo regionale, dovrà, una volta attuato, incidere sulla originaria e tradizionale potestà prefettizia di controllo, diminuendola e trasformandola.

VIII

Riprendendo, dopo la parentesi non superflua sulla Provincia - circoscrizione, ad esaminare la Provincia - ente, è da vedere quale ne sia stata la sorte, una volta che la riforma del 1888-89 ne aveva rinvigorita l'autonomia, liberandola dal predominio prefettizio, e l'aveva alleggerita della funzione di controllo (di merito e sostitutivo) sui Comuni e su altri enti locali, trasferita alla Giunta Provinciale Amministrativa.

Per circa un trentennio, e pur nel susseguirsi di vari testi unici della legge comunale e provinciale, rispettivamente del 1898, del 1908 e del 1915, — che apportarono variazioni quasi soltanto in materia elettorale, lasciando intatto, in particolare, l'ordinamento della Provincia - corpo morale —, un problema soprattutto venne avvertito e discusso: quello delle funzioni. Si vide che le funzioni assegnate dalla legge alle Province erano, in buona sostanza, assai poche, quando poi tra esse non venivano annoverate quelle « spese obbligatorie » a vantaggio dello Stato (in ispecie per fornitura e mantenimento di sedi di uffici statali e talora anche del personale), che giustamente non si consideravano funzioni, ma « oneri ». Restava sì aperta la via delle funzioni (spese) facoltative in grado di accrescere l'attività della Provincia nei campi più diversi, dato che il legislatore aveva in proposito soltanto stabilito che le spese facoltative si riferissero ad oggetti di pubblico interesse nel territorio della Provincia, ma restava, tra l'altro, la difficoltà dei mezzi di finanziamento, con l'ulteriore problema della finanza provinciale.

La limitatezza delle funzioni della Provincia dava argomento ai critici dell'organizzazione amministrativa italiana per rilevare la inconsistenza della Provincia - corpo morale propugnandone la sua soppressione e la istituzione di un altro corpo intermedio, come la Regione;

e sospingeva, al contrario, i fautori della Provincia a pretenderne uno sviluppo confacente alla sua autonomia, considerata alla pari e della stessa natura di quella del Comune. A rafforzare la posizione autonomistica e la pretesa di incremento delle funzioni della Provincia si era costituita (nel 1908) l'Unione delle Province, quale Associazione delle Province italiane, che indiceva assemblee e congressi, in cui gli amministratori delle Province erano uditori e protagonisti, quanto vivaci sostenitori della Provincia e della espansione della sua attività.⁸ Per contro il legislatore restava sordo a tali richieste, anzi, come apparve nella polemica che si manifestò intorno alla creazione dei cosiddetti « comitati misti » e più decisamente nella immutabilità delle norme sulla Provincia nel succedersi dei testi unici della legge comunale e provinciale, sembrava che lo sviluppo della Provincia - corpo morale venisse ostacolato. In particolare, si rimproverava al legislatore che nella istituzione di comitati (e commissioni) a livello provinciale, quali il Consiglio Provinciale di Sanità, il Consiglio Provinciale scolastico, commissioni varie in materia tributaria, la rappresentanza delle Amministrazioni Provinciali fosse assai sproporzionata in relazione agli interessi di natura provinciale, che in essi avrebbero dovuto venire tutelati o fatti valere.⁹

Da parte sua la dottrina giuridica, che alle istituzioni comunali e provinciali, e a queste ultime in ispecie, non ha mai dedicato molta attenzione, tentava di individuare la natura della Provincia e di intenderne la funzione. Compito non facile perché se la Provincia appariva come una comunità avente elementi costitutivi propri, un suo territorio e una sua popolazione, i Comuni sussistenti nella circoscrizione e, a un tempo, nel territorio provinciale sembravano proporsi anch'essi quale elemento costitutivo, inducendo a concepirla come una associazione o consorzio permanente di Comuni. Scartata tale soluzione dalla dottrina dominante, reputandosi che la Provincia avrebbe perduto contro la realtà della sua esistenza la sua individualità rispetto ai Comuni consorziati, due opinioni si affermarono, rivolte a precisare non tanto la definizione giuridica, quanto la essenza, cioè la destinazione fondamentale della Provincia. E questa destinazione veniva ravvisata

o nello sviluppo economico e sociale di una data comunità territoriale, incentrata in una città,¹⁰ o nello sviluppo economico e sociale di quella che si disse la vita intercomunale:¹¹ opinioni che non si tentò allora di coordinare, ma che potevano forse integrarsi, come aspetti parziali della realtà della Provincia.

⁸ Importanti e interessanti a questo riguardo, perché contengono una valutazione della Provincia a circa un cinquantennio dalla sua introduzione nell'ordinamento dello Stato unitario, gli « Atti del Congresso nazionale delle Rappresentanze Provinciali », Torino 1911, una delle cui relazioni era appunto dedicata alle « funzioni nuove della Provincia nell'ordinamento amministrativo moderno » (pag. 307 segg.).

⁹ Su tale questione: AMENDOLA, *La Provincia*, cit. pag. 153.

¹⁰ Opinione riferita a V. E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo* (Firenze 1910) p. 225.

¹¹ Opinione riferita a E. SERRA GROPPELLO, *Comuni e Province* (Firenze 1865), pag. 99 e segg.