



Fondazione Donat-Cattin

# La Provincia di Torino (1859-2009)

Studi e ricerche

a cura di  
Walter E. Crivellin

**FrancoAngeli**





# La Provincia di Torino (1859-2009)

Studi e ricerche

a cura di  
Walter E. Crivellin

FrancoAngeli

La ricerca è stata realizzata con il contributo della

FONDAZIONE CRT

Un sincero ringraziamento va a tutti i collaboratori della Biblioteca di Storia e Cultura del Piemonte “Giuseppe Grosso” e dell’Archivio storico della Provincia di Torino. Alla loro cortese collaborazione e generosa disponibilità molto deve questo volume.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## Indice

Presentazione, di <i>Antonio Saitta</i> – Presidente della Provincia di Torino	pag. 7
Introduzione, di <i>Piero Aimò</i>	» 11
La provincia di Torino dall'antico regime all'avvento del fascismo. Panorama storico-giuridico, di <i>Enrico Genta</i>	» 25
Dal notabilato ai partiti di massa. Il consiglio provinciale di Torino in epoca liberale, di <i>Massimo Moraglio</i>	» 47
La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali, di <i>Alessandro Crosetti</i>	» 63
La politica dell'amministrazione provinciale di Torino dal secondo dopoguerra ad oggi, di <i>Adriana Castagnoli</i>	» 125
L'opera della provincia per viabilità, sanità e istruzione, di <i>Bruno Signorelli</i>	» 153
Le iniziative per lo sviluppo, di <i>Mario Rey</i>	» 167
Provincia e cultura: iniziative e progetti attorno alla biblioteca storica, di <i>Walter E. Crivellin</i>	» 173
Giorgio Ermanno Anselmi, di <i>Aldo Actis Caporale</i>	» 195
Giuseppe Grosso presidente dal 1951 al 1964, di <i>Gian Savino Pene Vidari</i>	» 203
Le sedi della provincia di Torino, di <i>Bruno Signorelli</i>	» 217
<i>Appendice</i>	
L'assistenza psichiatrica. Testimonianza di <i>Andrea Prele</i>	» 237
Gli amministratori della provincia di Torino (1860-1975), a cura di <i>Massimo Moraglio</i>	» 239
Indice dei nomi	» 255



## *Presentazione*

In questa raccolta di saggi sulla storia della Provincia di Torino, narrata attraverso i suoi protagonisti, si legge un fitto intreccio di persone, luoghi, tradizioni ed avvenimenti.

Una storia ricca di dettagli, affascinante nella rievocazione del passato e di grande attualità per chi amministra il presente. La storia della Provincia di Torino è un insieme di storie, un prisma che offre molti punti di osservazione al lettore curioso.

È anzitutto uno straordinario paradigma del rapporto tra autorità pubblica e libertà degli individui: un lungo filo, tessuto nel corso dei secoli fin dal Cinquecento, immerso nei diversi colori di tintura di ogni epoca, dall'assolutismo sabauda all'utopia giacobina, al riformismo liberale, al fascismo ed al dopoguerra, fino ai giorni dell'attualità.

Un filo lungo e complesso che non si è mai spezzato, quasi a voler dimostrare che, come disse Giolitti, “gli enti che esistono da secoli hanno per ciò stesso ragione di esistere, poiché hanno creato tradizioni, bisogni e interessi che non si possono con un tratto di penna distruggere”.

Nel rapporto tra autorità e libertà la Provincia di Torino si è creata e trasformata più volte, grazie alle persone, uomini e donne, che l'hanno amministrata.

La sua storia ha tratti ricorrenti: più volte essa ha dovuto affermare le ragioni della propria esistenza come espressione democratica delle istanze locali, di fronte alla spesso vischiosa resistenza dello Stato a riconoscerne ruolo, competenze ed utilità per il bene pubblico. Di fronte al ricorrente equivoco, spesso strumentale, tra la giusta esigenza di unità politica del Paese e la volontà dello Stato di controllare l'indirizzo politico fin nei capillari più ramificati dell'amministrazione.

Così è stato nel periodo preunitario, quando si consumava la battaglia tra Intendenti centralizzatori ed antichi contrattualismi locali di impronta medioevale; così è oggi, quando l'affermazione del federalismo amministrati-

vo si blocca di fronte al mancato riconoscimento dell'autonomia fiscale e finanziaria, che impedisce di fatto e *contra legem* lo svolgimento di molte funzioni indispensabili per la collettività.

Nei cicli della storia, la Provincia appare comunque una formidabile istanza di libertà: lo testimoniano le storie dei suoi amministratori, i quali fecero tesoro delle proprie radici territoriali per differenziare le politiche di sviluppo, scongiurando l'accentramento del capoluogo-calamita.

Essi operarono senza tregua per dare a questo territorio una proiezione più alta ed estesa, una proiezione capace di farlo uscire da "quell'angolo di Penisola" nel quale la geografia lo costringe.

Un altro elemento del filo che ricorre nella storia della Provincia di Torino è la capacità di traguardare i confini, estendere le reti di comunicazione, riportare qui il motore dello sviluppo.

È troppo facile ricordare l'epica costruzione del traforo del Fréjus, ma non è meno importante richiamare alla memoria gli sforzi di Giorgio Anselmi nella costruzione della ferrovia canavesana nel primo Novecento, così come la visione che Giuseppe Grosso ebbe delle "quattro direttrici" autostradali che si sarebbero irradiate da Torino verso il Mar Ligure, il centro-sud, la Valle d'Aosta e ovviamente verso Milano e la Lombardia.

Bisogna riconoscere che questi amministratori ebbero il coraggio di guardare oltre, cioè verso la modernità. Essi superarono gli stretti limiti del bilancio provinciale, coalizzarono le migliori forze imprenditoriali e finanziarie, e realizzarono gli impegni perfino vantandosi – con orgoglio tutto sa-baudo – di "non aver chiesto soldi a Roma".

Allo stesso modo, in tempi più recenti, la Provincia di Torino ha potenziato la propria "missione europea" grazie all'impegno costante di Eugenio Maccari, Nicoletta Casiraghi, Luigi Ricca e Mercedes Bresso.

La definizione di una precisa identità della Provincia di Torino nel contesto della macroregione euromediterranea non è, quindi, un'acquisizione improvvisata, bensì il frutto di decenni di impegno dei governi della Provincia nel riposizionare il territorio di fronte alla sfida di una competizione sempre più alta e difficile.

Strade e autostrade, un aeroporto internazionale, ferrovie ed intermodalità, collegamenti con la Svizzera, il porto di Genova e l'asse Milano-Roma: questa è la storia della Provincia di Torino. Ma non è tutta la storia. I saggi che compongono questo volume restituiscono anche il senso dell'impegno sociale di questa istituzione. Fin dalle prime competenze, incardinate nella tradizione più antica, sull'assistenza ai poveri ed ai bisognosi, l'Ente ha saputo incastonare nel territorio delle realizzazioni concrete, che oggi trovano la loro naturale espressione nelle attività di formazione e lavoro.

Un filo anch'esso, nutrito con l'esperienza di più di due secoli e con la capacità di interpretare i bisogni reali delle persone più in difficoltà.

E così come per l'impegno sociale, si potrebbe proseguire ancora, nella ricerca di tutti i fili che collegano il passato ed il presente della Provincia di Torino, tra le sue ricche pagine di Storia.

Ma come accade in tutte le storie avvincenti, la pagina più bella è sempre quella che resta da scrivere.

*Antonio Saitta*  
*Presidente della Provincia di Torino*



## *Introduzione*

di Piero Aimo

1. Il libro sulla storia della Provincia di Torino giunge in un momento piuttosto delicato per la vita di questo tradizionale ente intermedio. La grave crisi economica e finanziaria che stiamo attraversando e le mai sopite critiche alla dilatazione eccessiva della classe politica locale – e dei costi che essa comporta – hanno riportato in auge l'idea, estrema e radicale, di una soppressione delle province. Non è questo il luogo e il momento per entrare nel merito della controversa questione, ma uno sguardo diacronico, di lungo periodo, su tale istituzione non potrà che arricchire il dibattito in corso e fondarlo su dati storici certi e comprovati. Anche per tale ragione il volume che qui si presenta è di indubbia importanza; esso, infatti, non è rilevante soltanto sotto il profilo della storia locale, per gli elementi conoscitivi che apporta alla ricostruzione degli accadimenti politici, e non solo, di un'area geografica centrale nella storia del Piemonte, ma pure da un punto di vista più generale, perché rappresenta un ulteriore tassello alla ricomposizione complessiva del quadro storico-istituzionale delle province italiane, dalle loro origini ai giorni nostri. È noto che gli studi storici, in materia, sono ancora piuttosto limitati<sup>1</sup>; certo, già da tempo è stata fatta una ricogni-

1. Sul punto vedi, in generale, G. Nicolosi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, in "Le Carte e la Storia", 2000, n. 1, pp. 158 e ss. Tra i lavori dedicati ad esperienze di singole amministrazioni provinciali si possono comunque ricordare: ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano 1969; A.A. Mola, *Storia dell'Amministrazione provinciale di Cuneo dall'Unità al fascismo (1859-1925)*, Torino 1971; M. Francini, *Pistoia 1927. Nascita di una Provincia*, Pistoia 1987; *Per una storia delle amministrazioni provinciali pugliesi. La Provincia di Terra d'Otranto (1861-1923). Ricostruzione delle fonti e costruzione di una banca dati*, a cura di M. De Giorgi, Manduria-Bari 1994; V.G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma 1995; *La Provincia di Firenze e i suoi amministratori dal 1860 ad oggi*, a cura di S. Merendoni e G. Mugnaini, Firenze 1996; G. Nicolosi, *Per una storia dell'Amministrazione provinciale di Siena. Il personale elettivo (1865-1936). Fonti, metodologia della ricerca e costruzione della banca dati*, Siena 1997; *Monografia della Provincia di Teramo, Il XX secolo*, 2 voll., Teramo 1999; N. Antonacci, *La Provincia di Bari dal 1861 al 1916: ammini-*

zione sullo sviluppo, ormai più che secolare, dell'ordinamento giuridico<sup>2</sup> ma scarseggiano ancora le indagini su singole realtà territoriali, e specialmente quelle volte ad un'analisi del funzionamento effettivo dell'ente provincia, interessate cioè a delucidare il ruolo concreto da esso assunto nel più ampio contesto socio-economico di riferimento.

Invero, negli ultimi anni si è notata, in proposito, una inversione di tendenza, perché si sono moltiplicate, da parte delle province, le iniziative, culturali ed organizzative, orientate a chiarificare le loro specifiche vicende storiche, così come si sono diffuse le ricerche, di taglio prosopografico, sulla classe politica e amministrativa attestata a livello provinciale<sup>3</sup>. Va tuttavia osservato che, nel primo caso, non è estranea, talvolta, a questo attivismo e protagonismo storiografico, una intenzione prioritaria e strumentale – per quanto “nobile” possa essere – e cioè quella di dimostrare, anche con argomenti storici, l'utilità e la insopprimibilità dell'ente, mentre nella seconda ipotesi si tratta di contributi necessari, ma non sufficienti, per una lettura, a tutto tondo, della storia delle province. Non basta, infatti, individuare gli uomini che, nel corso del tempo, ressero tale ente, ma bisogna anche stabilire che cosa essi fecero, e come agirono, nell'esercizio del loro mandato.

Le cause che hanno inciso su questa risalente carenza di studi storici, come è noto, sono numerose e non del tutto superate. Intanto è stata la debolezza oggettiva della provincia ad indirizzare, di preferenza, gli studiosi verso l'analisi degli ordinamenti comunali, a rendere meno appetibile l'esplorazione della dimensione provinciale. Fragilità istituzionale, questa, do-

*strazione e rappresentanza nell'Italia liberale*, Bari 2001; *La Provincia di Pisa (1865-1990)*, a cura di E. Fasano Guarini, Bologna 2004; *Le politiche locali nella Provincia di Pisa. Crisi della nanza locale, europeizzazione e ride nizione dei margini operativi di una provincia toscana*, Firenze 2005.

2. Cfr.: G. Solmi, *La Provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, Padova 1961; A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, 3 voll., Vicenza 1962; A. Amorth, *Relazione generale*, in ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le province*, a cura di A. Amorth, Vicenza 1968; G. De Cesare, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano 1977; E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in Idem, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, pp. 177 e ss.; A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Pisa 2003; Idem, *Pro lo dell'ente Provincia dall'unificazione al fascismo*, in “Storia Amministrazione Costituzione”, *Annale Isap*, 2004, n. 12, pp. 179 e ss.

3. Si tengano presenti, ad esempio, oltre al volume sulla Provincia di Pisa, del 2004, e a quello di M. Francini, citati nella nota n. 1, altri testi, editi da diverse amministrazioni provinciali, riportati da V.G. Pacifici, *La Provincia...*, cit., pp. 74-5, in nota, e da G. Nicolosi nell'articolo *Per una storia...*, cit., specie p. 171, a nota n. 50. Infine va rammentato che, nel dicembre del 2002, si è svolto a Lecce, per iniziativa della Provincia stessa, dell'UPI e della locale Università, un Convegno su *Le Province in Italia: fonti, storia e prospettive*, i cui atti, purtroppo, non sono poi stati pubblicati.

vuta alla genesi “artificiale”<sup>4</sup> delle province, alla scarsità delle competenze loro assegnate, all’esiguità delle risorse finanziarie a loro disposizione, alla loro stretta dipendenza dalle autorità governative. In secondo luogo, la storia delle istituzioni politiche e amministrative si è affermata tardi sul piano accademico ed è stata a lungo minoritaria e subalterna rispetto ad altre e più consolidate discipline storiografiche. Infine, le difficoltà di accesso alle fonti archivistiche delle province hanno, in molti casi, scoraggiato i ricercatori o, comunque, hanno impedito quell’utilizzo diretto della documentazione primaria ed originale che è fondamentale per ogni indagine scientifica.

Fatte queste brevi osservazioni di natura storiografica, è il momento di passare alla storia delle province italiane ed, in specie, di quella di Torino, così come essa risulta dai lavori qui di seguito pubblicati. Iniziamo il nostro percorso dal livello normativo – inteso in senso lato –, la cui descrizione è pregiudiziale rispetto a qualunque altra analisi di carattere settoriale. Benché l’argomento sia oggetto di due appositi, ed esaustivi, saggi, inseriti nel presente volume, quello di Enrico Genta e quello di Alessandro Crosetti, ritengo opportuno richiamare, per sommi capi, le principali tappe di quel cammino legislativo, sottolineare, insomma, gli snodi più significativi nell’evoluzione giuridico-istituzionale dell’ente provincia, dalla sue origini all’età contemporanea.

2. La nascita della provincia, così come la intendiamo ancora ai giorni nostri, va collocata nell’età rivoluzionaria e napoleonica. Nei secoli precedenti, in Italia e all’estero, la provincia era infatti concepita come semplice circoscrizione amministrativa dello Stato, quale ambito geografico che i sovrani utilizzavano per un diffuso e penetrante controllo – politico, burocratico e militare – sul territorio da essi dominato. In tali ripartizioni spaziali erano poi incardinati dei funzionari statali (intendenti, regi commissari, ecc...) incaricati, fra l’altro, di esercitare una stretta vigilanza sulle amministrazioni municipali sottostanti. Il modello francese, costruito a partire dalla fine del ’700, e consolidato da Napoleone agli inizi del secolo successivo, prevedeva innanzitutto una razionalizzazione geometrica del territorio dello Stato, suddiviso ora in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni. Sin dal 1800, nei dipartimenti, accanto all’organo monocratico-esecutivo del prefetto, vi era un consiglio dipartimentale (noi diremmo provinciale) destinato a rappresentare gli interessi dei ceti sociali (specie borghesi) insediati in tale porzione del territorio nazionale. “Monocrazia” e “collegialità” si disponevano e riproducevano poi, in modo simmetrico, negli altri gradini inferiori della complessa intelaiatura istituzionale e amministrativa dello Stato. È evidente che l’amministrazione del livello di governo intermedio (dipartimentale) era totalmente nelle mani di un funzionario statale, ma la pre-

4. Caratteristica, questa, che è stata talvolta contestata in sede storiografica e giuridica con argomentazioni che, a mio avviso, non paiono del tutto convincenti.

senza di un organo collegiale (ancorché di nomina prefettizia) consentiva alle popolazioni locali una certa qual forma di partecipazione alla gestione della cosa pubblica. L'espansione imperiale, e militare, francese porterà ad una ricezione di tale sistema anche in Italia, talvolta in maniera diretta, tramite un'annessione esplicita all'ordinamento d'oltralpe (come nell'esperienza del Piemonte), in altri casi in forme "mediate", attraverso la creazione di assetti amministrativi, esemplari sul modello francese, da parte di Stati parzialmente autonomi ed indipendenti (come il Regno d'Italia o quello di Napoli).

La caduta di Napoleone e il ritorno dei sovrani legittimi sui troni d'Europa non determinò un abbandono del modello amministrativo di matrice francese che, seppur gradualmente e benché "velato" dall'impiego di una terminologia diversa (e dall'assonanza antica), ritornò a vivere nel contesto istituzionale degli Stati della Restaurazione. Per quanto riguarda il Piemonte, si addivenne, specie negli anni '40 dell'Ottocento, ad una sorta di miscelazione fra gli ormai superati "reggimenti" amministrativi, risalenti alle riforme sabaude settecentesche, ed il nuovo e più razionale sistema importato dalla Francia. Alla citata e famosa ripartizione territoriale in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni, si sarebbe così sostituita (già dal 1818) una articolazione geografica in divisioni, province, mandamenti e comuni. A livello divisionale e provinciale, accanto ai funzionari statali (intendenti), erano infatti previsti degli appositi "congressi" e "consigli", scelti però dalle stesse autorità governative, onde permettere al notabilato locale di estrazione agraria, di tutelare, in qualche misura, i propri interessi economici e patrimoniali, ma anche per frenare e sorvegliare i ceti borghesi più inquieti, presenti ancora nelle comunità urbane.

Con l'avvento della monarchia costituzionale, e cioè con la concessione dello Statuto Albertino, il sistema amministrativo (comunale e provinciale) assume caratteri più democratici, con l'introduzione della (parziale) elettività delle cariche, ma il modello, di ascendenza franco-napoleonica, non viene del tutto ripudiato. Secondo la legge comunale e provinciale del 1848, nelle divisioni e nelle province (non dotate, però, queste ultime di "personalità giuridica"), a fianco del consueto funzionario di nomina e natura statale (intendente generale; intendente provinciale), compaiono degli organi collegiali sicuramente rappresentativi, ma i cui membri vengono selezionati, e per così dire "filtrati", grazie a meccanismi elettorali (basati sul censo e sulla capacità) atti a garantire soprattutto un predominio alla grande e media possidenza terriera. Una seconda tappa fondamentale nell'evoluzione della normativa sugli enti locali, nel Regno di Sardegna, è costituita dalla legge "Rattazzi" del 1859, che verrà poi estesa, non senza esplicite critiche e dure contestazioni, in Lombardia e (ad eccezione della Toscana) negli altri territori che saranno annessi al Piemonte nel corso del tormentato processo risorgimentale di unificazione del Paese. Le novità che essa ap-

porta non sono poche o di scarso rilievo. Le antiche divisioni vengono rimpiazzate dalle province (composte, a loro volta, di circondari) che non solo acquisiscono la qualità di “enti morali” ma vedono aumentare il perimetro del loro “bacino” geografico. Inoltre, fra il governatore (l’erede dell’intendente) ed il consiglio viene posizionato ora un organo collegiale più ristretto (la deputazione), eletto dal consiglio stesso ma presieduto da tale funzionario statale. A questa “giunta” viene affidato il compito, relevantissimo, di esercitare il controllo di merito sugli atti dei comuni, mentre al consiglio sono demandate ormai solo delle scarse e residuali competenze. L’intento dello statista alessandrino è infatti quello di trasformare la provincia in un ente che rappresenti, essenzialmente, una “associazione” di comuni, alla quale assegnare, in via prioritaria, la “tutela” nei loro confronti. Coerentemente con questa impostazione ideologica la provincia si vede sottrarre quelle spese obbligatorie che, in passato, erano state addossate alle divisioni e alle province stesse.

Con l’unità d’Italia la situazione istituzionale appena descritta non muta in maniera significativa. La legge del 1865, o meglio l’allegato “A”, recepisce in sostanza l’ordinamento amministrativo piemontese, sia pure con qualche modifica nel campo dei controlli – che vengono parzialmente decentrati a vantaggio dei prefetti – e delle funzioni. A quest’ultimo proposito va naturalmente segnalata la restituzione alle province di quelle attribuzioni (spese) di cui erano state private nel 1859, anche se tale ripensamento del legislatore non può essere interpretato alla stregua di un effettivo e pieno riconoscimento delle ricorrenti, e quasi mai soddisfatte, istanze autonomistiche<sup>5</sup>. Anzi, è proprio a partire dall’unificazione che si registrano i sintomi di una incipiente crisi del ruolo delle province; crisi che proseguirà, in effetti, sino agli inizi del nuovo secolo. Nemmeno la transizione dai governi della Destra a quelli della Sinistra produce conseguenze rilevanti sul modello amministrativo di tipo tradizionale e sul suo rendimento e bisognerà attendere l’età crispina per vedere una consistente revisione dell’assetto vigente. Come è risaputo, con le riforme del 1888-89 il prefetto cessa di essere il capo della provincia e, in tale carica, viene sostituito da un presidente eletto dal consiglio. La stessa deputazione perde la sua funzione principale, quella del controllo sugli enti locali, che transita in un nuovo organo, la G.P.A. (giunta provinciale amministrativa), solo parzialmente elettiva e guidata dal prefetto. Similmente a quanto avviene sul piano comunale, si procede poi ad un allargamento del suffragio amministrativo, equiparandolo a quello politico.

Una vera soluzione della continuità istituzionale – quanto meno sotto il profilo strutturale – si avrà solo con l’avvento del fascismo. Durante il regi-

5. La *ratio* principale della norma era infatti quella di sgravare il bilancio dello Stato da spese assai onerose.

me – e dopo un periodo di incertezza circa il destino di tale ente – gli organi decisionali della provincia saranno infatti aboliti e al loro posto si insedieranno dei presidi (organi monocratici), coadiuvati da dei rettorati (organi collegiali), tutti quanti nominati dalle autorità governative. Contemporaneamente, le funzioni delle province saranno svuotate dall'interno attraverso la creazione di enti nazionali di settore (ad esempio: Azienda delle strade, Opera maternità e infanzia...) ai quali saranno devolute molte delle loro competenze tradizionali. Alla caduta del fascismo si ripristina, in parte, la legislazione sulle autonomie locali risalente all'Italia liberale ma, per quanto riguarda le province, esse continueranno sino al 1951 ad essere governate dalle giunte (o meglio, da un presidente e da una deputazione) designate dai prefetti, su proposta dei C.L.N. In sede di dibattito costituente la provincia rischia all'inizio (con i lavori della Commissione dei 75) di sparire, o, meglio, di restare come semplice circoscrizione amministrativa statale (e regionale); in Assemblea plenaria prevalgono invece i fautori del suo mantenimento quale vero "corpo" locale ed il testo definitivo della Costituzione ne riconosce così il valore di "ente autonomo", accanto al comune. Questa rivalutazione non riuscirà però ad eliminare tutti gli elementi pregressi di debolezza dell'istituto – specie a causa della limitatezza delle sue funzioni – e a porre rimedio alla sua inadeguatezza territoriale, né impedirà che proprio a partire dagli anni '50 tornino a farsi insistenti le voci di coloro che ne invocano l'abolizione.

Tuttavia, è proprio negli anni '50 e '60 che le province assumono un ruolo più dinamico, inserendosi, a pieno titolo, nella innovativa politica di programmazione economica e di pianificazione territoriale. Grazie ad una interpretazione estensiva di alcune norme approvate nel 1955, si occupano poi, in maniera diretta, della lotta contro l'inquinamento. Nello stesso torno di tempo, si dotano di originali "uffici studi" e favoriscono la creazione di istituti di ricerca, anche su scala regionale, sempre allo scopo di apprestare una strumentazione tecnico-giuridica più consona alla richiamata tendenza ad una incisiva partecipazione agli interventi di programmazione dell'economia e di governo del territorio. Un protagonismo, questo, che non tarderà a scontrarsi con gli interessi corporativi delle Camere di commercio e con la difesa della legislazione vigente da parte del Ministero degli interni. A proposito del controllo esercitato dall'amministrazione centrale, basti ricordare che, sino all'insediamento dei comitati regionali (Co.Re.Co.), negli anni '70, il meccanismo di vigilanza e tutela sulle province resta sostanzialmente inalterato rispetto a quanto stabilito dalla legislazione fascista. Poco cambia anche nel campo, cruciale, della finanza locale e la sovrimposta fondiaria rimane, sino alla riforma del 1971, il tributo principale dal quale esse possono attingere le risorse indispensabili per il loro funzionamento. E non saranno né l'assegnazione, nel 1952, di una quota dell'I.G.E., né degli sgravi di spesa, concessi nel 1960, a far superare la profonda crisi in cui

versa tale comparto. Neppure la sottrazione della capacità impositiva, sancita dalla citata legge del 1971, e le drastiche limitazioni alle spese e all'indebitamento, previste nei famosi decreti del 1977 e 1978, saranno, a questo proposito, finalmente risolutive.

Ma è dall'effettiva – e ritardata – attuazione dell'ordinamento regionale, nei primi anni '70, che derivano le conseguenze più gravi e dirompenti per l'identità e la natura intrinseca delle province. La creazione del nuovo ente, e la sua precoce trasformazione in istituzione “pesante” – dotata, cioè, di un robusto apparato burocratico e intenzionata a gestire, direttamente, molte competenze amministrative –, finiscono per comprimere, gravemente, le attribuzioni delle province stesse. Anche la delega delle funzioni statali, contenuta nel noto decreto n. 616 del 1977, in ottemperanza all'art. 118 della Costituzione, non fa che ribadire la visione tradizionale del ruolo della provincia, confinandola nella predisposizione di politiche pubbliche nell'ambito dell'assistenza sanitaria, della beneficenza, dell'istruzione, della viabilità, della difesa del suolo e dell'ambiente. L'aggiunta, episodica, ad opera del legislatore statale e regionale, di altri compiti specifici – in tema di caccia e pesca, agricoltura, beni culturali e trasporti – non è in grado di contrastare, e cambiare, radicalmente, il *trend* negativo cui si è fatto cenno.

Ulteriori colpi alla solidità dell'edificio provinciale provengono, infine, da diverse iniziative riformatrici intraprese sulla base di apposite leggi statali o regionali; ci si riferisce, in particolare, alla previsione delle comunità montane e dei comprensori, e alla messa in opera del Servizio sanitario nazionale. Riforme che sottraggono “mansioni” vitali alle province, concorrono a svilirne il contributo nel contesto della pianificazione economica e territoriale e dell'assistenza sanitaria e mettono ancora una volta a nudo l'insensatezza e irrazionalità delle loro dimensioni spaziali.

Il compimento del disegno regionalistico voluto dal costituente, e realizzato attraverso una sequenza legislativa complessa, tortuosa e non del tutto soddisfacente, rende sempre più impellente, specie a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, la necessità di una revisione, estesa e profonda, della legge comunale e provinciale che, per molti e non marginali aspetti, era ancora quella approvata dal regime fascista nel lontano 1934. Dopo un lungo e intenso dibattito, politico e dottrinale, la nuova legge sulle autonomie locali venne finalmente alla luce nel 1990. Secondo tale provvedimento, non particolarmente originale, alle province toccavano le attribuzioni già indicate nel citato decreto n. 616 del 1977 – oltre a quelle concernenti, ad esempio, i beni culturali, i parchi e le riserve naturali, la caccia e la pesca, l'agricoltura, i trasporti, la tutela delle risorse idriche ed energetiche –, mentre si prospettava un loro generico coinvolgimento nell'implementazione delle politiche di programmazione economica e territoriale, che sarebbero state decise a livello regionale. Dal punto di vista della “forma di governo” è da segnalare l'accoglimento del meccanismo della “sfiducia costruttiva” che,

secondo i suoi proponenti, avrebbe dovuto contribuire a risolvere il grave problema dell'instabilità delle giunte, comunali e provinciali. L'esito non fu quello sperato e, nel 1993, si passò ad un diverso, e fin troppo rigido, modello elettorale, con l'introduzione dell'elezione diretta (del sindaco e) del presidente della provincia.

Il quadro normativo concepito nei primi anni '90 non subirà, in seguito, alterazioni rilevanti anche se con le riforme "Bassanini", del 1997 e 1998, si avvia un ulteriore processo di trasferimento di funzioni alle province, ad esempio in merito al mercato del lavoro, e si prevede la possibilità che ne acquisiscano altre fra quelle svolte in precedenza dall'amministrazione statale. A sua volta, il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il nuovo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, riafferma, in sostanza, il ruolo tradizionale delle province, sia nell'ambito di materie specifiche (difesa del suolo e dell'ambiente; beni culturali; trasporti; caccia e pesca; servizi sanitari; istruzione ecc.), sia nel campo della programmazione economica e della pianificazione territoriale.

**3.** Nel ripercorre, sia pur sinteticamente, la storia della provincia non ci si può limitare solo alla ricostruzione dell'ordinamento giuridico-istituzionale, ma occorre ampliare lo sguardo in altre direzioni. Bisogna cioè riflettere su alcune tematiche, non strettamente normative, che hanno attinenza con l'argomento di cui stiamo parlando. Il primo problema riguarda i rapporti dell'ente provincia con l'articolazione periferica dell'amministrazione statale, ed in particolare con le prefetture. Intanto vi è una assoluta coincidenza delle rispettive circoscrizioni territoriali che, non a caso, deriva proprio dal fatto che, storicamente, l'ente provincia nasce come un innesto di istituzioni (relativamente) autonome (e più o meno rappresentative) all'interno del perimetro risultante dall'antico frazionamento provinciale della complessiva, ed unitaria, "superficie" statale. Inoltre vi sono periodi, non brevi, in cui esiste pure, fra i due "universi", un preciso nesso istituzionale, si stabilisce un evidente legame organico; basti pensare alla circostanza che vede il prefetto (prima intendente o governatore), in quanto delegato dell'autorità statale, alla guida, politica e amministrativa, della provincia. Questi due aspetti, come si può facilmente immaginare, contribuiscono ad indebolire – o comunque a condizionare – la provincia stessa. Nel primo caso, la creazione di nuove province (giusta o sbagliata che sia) può essere frenata dalla necessità (abolita solo nel 1990) di far seguire ad essa l'istituzione di appositi uffici dell'amministrazione periferica dello Stato e, al contempo, una eventuale revisione delle circoscrizioni provinciali (esistenti) non può prescindere dalle peculiari esigenze territoriali degli stessi apparati statali decentrati. Nel secondo, vi è un'indubbia e grave lesione dell'autonomia locale, nel momento in cui finiscono per giustapporsi, nella figura del prefetto, l'amministrazione statale e quella provinciale.

Ma la questione delle dimensioni territoriali presenta altre, e ancor più rilevanti, implicazioni di vario ordine e di diversa natura. Sin dai tempi dell'Unità è quasi unanimemente condivisa l'opinione secondo cui i confini delle province non sono affatto razionali, sia sotto il profilo geografico che sotto quello socio-economico. Eppure quasi ogni tentativo, centrale, di giungere ad un riassetto organico della "maglia" amministrativa incontra continui ostacoli e forti resistenze, specie a livello locale. Lo stesso numero complessivo delle province, invece di calare, in ossequio ad una loro più razionale distribuzione sul territorio dello Stato, cresce ulteriormente, soprattutto in età fascista e nella stessa Italia repubblicana, anche sulla spinta di corposi interessi corporativi e di robuste istanze particolaristiche.

L'ente provincia, tuttavia, deve pure "difendersi" all'interno dei suoi confini; mi riferisco alla ben conosciuta prevalenza, ed egemonia, politica, sociale ed economica, degli stessi capoluoghi sulle aree circostanti. Tendenze espansionistiche che vengono persino assecondate, durante il regime fascista, con i progetti relativi alla creazione della "Grande Milano", della "Grande Genova" e della "Grande Venezia"<sup>6</sup>. Sarà appunto la crescita, spesso incontrollata, di alcuni centri urbani rispetto al loro *hinterland* naturale ad introdurre e far maturare, nel nostro Paese – e specialmente a partire dagli anni '50 del secolo scorso –, il dibattito, giuridico e geografico, sulle c.d. "aree metropolitane" ed a propiziare l'elaborazione di ipotesi riformatrici che non potranno non riverberarsi sul destino stesso dell'ente provincia. Sul tema non sono mancati preziosi contributi scientifici e ricche indagini interdisciplinari da parte di enti di ricerca, nati anche per iniziativa delle stesse province. In particolare, il progetto generale di riforma delle autonomie locali, formulato nel 1988 dall'Isap di Milano (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica)<sup>7</sup>, accogliendo, in sostanza, la c.d. versione "strutturale", prevedeva che le Province di Roma, Genova, Milano, Napoli e Torino (e, in prospettiva, anche altre da determinarsi) si trasformassero in "Province metropolitane", articolate al loro interno in comuni metropolitani. Il nuovo ente ereditava le funzioni della provincia soppressa e, oltre ad esercitare compiti aggiuntivi, assegnatigli dallo Stato o dalle regioni, si sarebbe occupato della pianificazione territoriale e dei trasporti pubblici. Coerentemente con questa visione strategica di ricomposizione territoriale e funzionale, si escludeva ogni pericolosa sovrapposizione di competenze con

6. Su tali vicende si rimanda a: E. Colombo, *Le aggregazioni comunali e il progetto della 'Grande Milano'*; F. Mazzanti Pepe, *Da Genova alla 'Grande Genova': continuità e mutamenti nell'amministrazione del Comune (1849-1926)*; K. Lavagna, *L'unificazione amministrativa della 'Grande Genova'*; G. Schiavon, *La 'Grande Venezia': nascita di una metropoli*, in "Storia Amministrazione Costituzione", Annale Isap, 2007, n. 15, rispettivamente alle pp. 141 e ss., 165 e ss., 181 e ss., 203 e ss.

7. Il testo del progetto è stato pubblicato in "Amministrare", 1989, n. 1-2.