

LE PROVINCE E IL GOVERNO DI AREA VASTA

di Gaetano Palombelli

Premessa

Questa sezione ha l'obiettivo di evidenziare il rafforzamento del ruolo delle Province, a seguito dei processi di riforma amministrativa e di decentramento, consolidatisi a partire dalla legge 142 del 1990. Tale ruolo ha trovato esplicito riconoscimento a livello costituzionale, con la riforma del Titolo V, che ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, e ha dato una garanzia costituzionale all'autonomia degli Enti locali.

Nella nuova Costituzione le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente attribuite agli Enti locali, in primo luogo ai Comuni. Le funzioni amministrative, che non possono essere esercitate a livello puntuale dal singolo Comune, devono essere esercitate a livello di area vasta soprattutto dalle Province. Lo Stato e le Regioni esercitano, in primo luogo, funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrarsi sui compiti di legislazione ed attribuire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane.

Il ruolo della Provincia, di ente intermedio tra la Regione e il Comune, viene confermato e garantito a livello costituzionale dall'esplicito riconoscimento alle Province delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie, ovvero di tutte quelle funzioni che, attraverso i processi di decentramento degli ultimi anni, hanno definito la Provincia quale ente di governo di area vasta, che rappresenta gli interessi generali della sua comunità territoriale e ne coordina lo sviluppo locale.

1. Le Province nell'ordinamento amministrativo dello Stato unitario

Nell'ordinamento amministrativo dello Stato unitario le Province sono per lungo tempo restate un'istituzione all'ombra del Comune e dell'Amministrazione statale. Dal punto di vista storico il Comune viene prima dello Stato: anche quando, con la nascita dello Stato nazionale, viene a perdere la sua storica autonomia di origine medievale, continua ad essere il primo destinatario delle domande sociali. Lo Stato, invece, anche se di origine piuttosto recente, assume centralità nell'ordinamento istituzionale, in quanto luogo della sovranità, da cui per lungo tempo dipenderà il riconoscimento e l'ordinamento dei diversi soggetti istituzionali.

Nel contesto del primo Stato unitario italiano, la Provincia sembra non avere molto spazio. Essa si caratterizza come ente intermedio tra il Comune e lo Stato, soprattutto come sede del decentramento dell'Amministrazione centrale, dove la figura del Prefetto, rappresentante del Governo in sede locale, controlla la molteplicità delle istituzioni ereditate dagli Stati preunitari. La Provincia come ente dotato di autonomia ha perciò un'origine piuttosto recente. Non è un fenomeno naturalmente iscritto nella storia del Paese, ma rappresenta una creazione del legislatore statale, per creare un anello intermedio tra il Comune e lo Stato, che riunisce un insieme di Comuni minori intorno alla città più importante (il capoluogo) e che diviene la sede privilegiata del decentramento statale.

Tuttavia, dalla legge comunale e provinciale 23 dicembre 1859, n. 3702, confluita nella legge 1865, n. 2248, emerge chiaramente che quello provinciale risulta di gran lunga il livello territoriale preferito dal potere politico centrale, in quanto più omogeneo dal punto di vista del territorio e degli interessi che ad esso fanno capo. In base allo Statuto albertino "le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge". Nella scelta del legislatore del tempo, la deputazione provinciale è presieduta dal Prefetto ed ha forti poteri di controllo sugli enti e sui livelli amministrativi inferiori (Comuni, Mandamenti, Circondari).

Con il passare del tempo, la Provincia si consolida come il livello territoriale intorno al quale si articola l'organizzazione sociale, politica, economica del Paese. I partiti politici, le associazioni sindacali e imprenditoriali, le diocesi, i vari gruppi di interesse, si organizzano quasi sempre a livello provinciale.

I T.U. delle leggi comunali e provinciali 10 febbraio 1889, n. 5981, 21 maggio 1908, n. 269, e 4 febbraio 1915, n. 148, delineano un'evoluzione delle Province come enti dotati di una limitata autonomia: si rompe lo stretto collegamento tra la Provincia ed il Prefetto, poiché questo perde la presidenza della Deputazione provinciale, che diviene carica elettiva. Con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839 e la legge 27 dicembre 1928, n. 2692 si ritorna ad un accentramento dei pubblici poteri locali nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale.

L'ordinamento delle Province trova poi il suo consolidamento definitivo con il T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, nel quale la Provincia viene definita come "ente autarchico territoriale" a cui sono riconosciute la personalità giuridica ed una limitata autonomia amministrativa. La Provincia ha competenze proprie, secondo quanto stabilito dalle leggi, anche se esse si limitano principalmente alla viabilità e al settore socio-sanitario. Vengono superati i Mandamenti e i Circondari, come circoscrizioni amministrative: l'Amministrazione statale a livello locale si articola pertanto solo su due livelli territoriali (comunale e provinciale).

Le scelte operate nel '34 perdureranno per lungo tempo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Con la caduta del regime fascista, l'esigenza prioritaria era quella della restituzione delle libertà politiche alla cittadinanza e agli enti territoriali: viene ripristinata immediatamente l'elettività dei Consigli provinciali, che al loro interno eleggono il Presidente e la Giunta provinciale.

Nella Costituzione del '48 si afferma il principio dell'autonomia e del pluralismo istituzionale. Nell'art. 5, accanto all'affermazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, vi è il pieno riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale, l'obiettivo del più ampio decentramento dell'Amministrazione statale e dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Si pongono i presupposti di un sistema delle autonomie non compresso dal potere centrale. Dal punto di vista dell'articolazione territoriale, la Repubblica è suddivisa in Regioni, Province e Comuni (art. 114). Tuttavia si introduce una distinta dignità costituzionale tra Regioni ed Enti locali poiché le Regioni sono enti disciplinati direttamente dalla Costituzione, mentre i Comuni e le Province sono disciplinati dal legislatore ordinario, in quanto enti autonomi "di rilevanza costituzionale" il cui ordinamento deriva (almeno nei principi) da leggi generali della Repubblica (art. 128).

Nonostante l'espresso rinvio delle disposizioni transitorie della Costituzione alla necessità che il legislatore rivedesse celermente l'ordinamento comunale e provinciale alla luce dei nuovi principi costituzionali, l'ordinamento delle Autonomie locali è restato per lungo tempo ancorato a quanto previsto dal T.U. del 1934.

L'istituzione delle Regioni negli anni 70 ha rappresentato un momento di svuotamento e di svilimento dell'istituzione provinciale. Le Regioni, all'inizio della loro esperienza, hanno tentato di superare completamente il livello

provinciale, ancora percepito come la "*longa manus*" dell'Amministrazione statale, ed hanno preferito cercare un rapporto diretto con le Amministrazioni comunali (favorendo l'associazionismo) o istituire enti di dimensione comprensoriale che dipendessero interamente dalla legislazione regionale e che soddisfacessero meglio le esigenze funzionali da questa stabilite.

Solo verso la fine degli anni 80 si è spento il dibattito sulla soppressione delle Province, anche a seguito dell'isterilirsi dell'esperienza dei consorzi e dei comprensori (che sono diventate spesso sedi di occupazione diretta del potere da parte dei partiti). Si è fatta invece strada l'esigenza di rivedere l'articolazione e le funzioni degli Enti locali a partire da quanto previsto dalla Costituzione, che prevede espressamente solo il livello comunale e provinciale come livelli dell'Amministrazione locale. Si giunti pertanto alla riforma delle Autonomie locali del 1990, che innova in profondità e supera completamente la legislazione ereditata dal passato.

2. Le Province nelle riforme amministrative degli anni 90

La L. 8 giugno 1990, n. 142 "ordinamento delle Autonomie locali" rappresenta la prima coerente attuazione dei principi di autonomia prefigurati nella Costituzione. Essa si configura come legge generale di principi che disciplina gli aspetti fondamentali dell'ordinamento locale, ma lascia un'ampia iniziativa all'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali, che non possono essere più considerati soltanto come enti autarchici.

In tale contesto, la Provincia viene definita come "l'Ente locale intermedio fra Comune e Regione" che "cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale". La Provincia, ente che rappresenta in via generale la comunità provinciale e ne cura gli interessi, non si pone più in alternativa alla Regione, ma diventa l'anello di collegamento tra questa ed i Comuni. Viene definito un elenco di materie molto ampio, nell'ambito del quale la legislazione regionale può individuare puntualmente ed organicamente delle funzioni da attribuire alle Province. Si riconoscono direttamente in capo alla Provincia funzioni di programmazione (soprattutto attraverso la partecipazione alle funzioni di programmazione regionale), di pianificazione territoriale, nonché importanti funzioni operative nei settori della scuola, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Allo stesso tempo viene riconosciuta alla Provincia la funzione di assistenza verso i Comuni e gli altri Enti locali del territorio e la possibilità di svolgere attività insieme ad essi attraverso convenzioni (accordi di programma ed altri strumenti negoziali).

La nuova collocazione istituzionale della Provincia ha un impulso effettivo ed un ulteriore sviluppo con la L. 25 marzo 1993, n. 81, che prevede l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. Questa legge rompe con il sistema di legittimazione tradizionale che assegnava ai partiti un ruolo "quasi" esclusivo nella determinazione dei livelli di rappresentanza politica e si inserisce nella stagione di riforme amministrative, che valorizzano la responsabilità diretta dell'Amministrazione nei confronti del cittadino.

L'elezione diretta del Presidente della Provincia (più ancora di quella del Sindaco, già abituato a svolgere comunque un ruolo da protagonista) ha indubbiamente imposto una selezione più accurata del personale politico rispetto al passato. La riforma della dirigenza, la sua responsabilizzazione e crescita di autonomia rispetto al livello politico, hanno creato i presupposti (e certo l'esigenza) di una diversa qualità del personale, che, nelle Amministrazioni

provinciali, trova condizioni organizzative adeguate sul piano delle strutture e delle risorse utilizzabili, molto più che a livello comunale.

La consapevolezza di questa nuova dimensione istituzionale della Provincia è il presupposto essenziale per comprendere al meglio il processo di riforma e di decentramento amministrativo innescato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ribalta il rapporto tra centro e periferia nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sulla base dell'assunzione del principio di sussidiarietà come principio guida dell'organizzazione dei poteri pubblici. Con questa legge (e soprattutto con il D.Lgs 112/1998), sono trasferite alle Regioni e agli Enti locali molte funzioni prima svolte dalle Amministrazioni centrali anche a livello periferico. In tale processo, le Province divengono il naturale destinatario delle funzioni prima svolte dall'Amministrazione statale a livello locale (servizi per l'impiego, edilizia delle scuole superiori, strade provinciali, trasporti, etc.). Ciò comporta un'accelerazione nei processi di riorganizzazione degli Enti locali, accrescendo le loro responsabilità e determinando nuovi sistemi di rappresentanza degli interessi, che conferiscono centralità ai poteri locali.

Le trasformazioni legislative mirano ad un adeguamento degli apparati istituzionali e amministrativi per renderli capaci di sostenere le sfide competitive del sistema Paese. Lo svuotamento degli Stati nazionali, la loro ricollocazione nell'ambito del processo di unificazione europea e nell'ambito delle sfide dell'economia mondiale, spingono ad una valorizzazione delle Autonomie locali. Il nuovo ruolo provinciale diviene, in questo quadro, componente necessaria della impostazione delle strategie di sviluppo, basate sul localismo e sulla concertazione nel contesto globale:

- l'importanza dei fattori di identità, la valorizzazione dei modelli economici locali, la partecipazione dei capitali privati al finanziamento degli interventi, il consenso partecipante delle parti sociali, tendono a spostare a livello di area vasta i processi decisionali, là dove i fattori finanziari, imprenditoriali e della produzione possono giocare più agevolmente la loro azione negoziale;
- la qualità nella programmazione dello sviluppo locale implica progetti integrati, ambientalmente sostenibili, in grado di valorizzare risorse e peculiarità locali, sostenuti da reti di servizi, reti civiche, azioni di *marketing* territoriale: tutti aspetti adeguatamente definibili soprattutto a livello di area vasta; l'intera strumentazione della "programmazione negoziata", che è parte rilevante delle politiche governative per la definizione degli incentivi allo sviluppo, come è noto, trova il suo perno di riferimento proprio nella dimensione provinciale;
- il livello di area vasta è, inoltre, essenziale sul lato delle tecniche di programmazione, là dove soltanto realtà istituzionali sovracomunali rendono efficiente ed efficace la riorganizzazione dei servizi e la localizzazione delle infrastrutture: le riforme di settore degli ultimi anni (difesa del suolo, sulle acque, rifiuti, trasporto pubblico locale) assumono a riferimento il dimensionamento territoriale intermedio (il Bacino, l'Ambito territoriale ottimale, la Provincia stessa);
- è la stessa legislazione comunitaria, infine, a spingere per l'organizzazione delle realtà locali, a incentivarne lo sviluppo e a farne *partner* diretti dell'Unione ai fini delle erogazione dei fondi.

Non c'è dubbio che alle esigenze di natura istituzionale, amministrativa, funzionale che derivano dai punti appena ricordati è chiamata a rispondere non solo la Provincia rinnovata, ma anche altri enti (quali le camere di commercio) o le varie forme dell'associazionismo comunale. Ma è evidente la possibilità per la Provincia di non assorbire questi spazi e di coordinarli ed ampliarli, attraverso una efficace programmazione d'area e di settore, in

sintonia con gli indirizzi regionali, che consenta quadri di riferimento certi per l'azione dei soggetti locali, un ruolo di coordinamento delle azioni locali nell'ambito dei processi di concertazione e delle relazioni interistituzionali, un'azione di assistenza tecnica agli altri enti e associazioni del proprio territorio.

Le esperienze di questi ultimi anni e le prospettive insite nelle proposte legislative, perciò, invitano le Province a superare il ruolo di anonimi comprimari (su cui spesso hanno pesato l'indifferenza e addirittura i tentativi di superamento) e ad assumere di colpo il ruolo strategico di "registe" dello sviluppo locale, come enti di governo di area vasta che valorizzano le forme paritarie e pattizie di rapporto tra diversi livelli di amministrazione.

Tale ruolo, emerso man mano dagli sviluppi della programmazione negoziata che hanno evidenziato il territorio provinciale come ambito ottimale della concertazione tra soggetti pubblici e privati (Regioni, Enti locali, Amministrazioni nazionali, associazioni imprenditoriali, sindacati, etc.), viene suggellato dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, del 2000, nel quale si riconosce esplicitamente alle Province un ruolo attivo nel coordinamento e nella promozione dello sviluppo locale: "La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo" (cfr. tabella in appendice).

3. Le Province nella Costituzione, alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001

Le scelte operate dal legislatore ordinario in materia di decentramento amministrativo trovano infine una conferma nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che riforma profondamente il Titolo V, parte II, della Costituzione. Ai fini della trattazione, si esamineranno prevalentemente i profili costituzionali di rilevanza provinciale della riforma, senza entrare nel merito di altri aspetti di grande rilevanza istituzionale e del dibattito relativo all'opportunità di averla approvata con una risicata maggioranza di voti.

La riforma equipara il rango costituzionale di differenti livelli di governo: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, sono tutti elementi costitutivi della Repubblica ed hanno pari dignità ed autonomia costituzionale (art. 114, comma 1).

In tale quadro le Province sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2). Vengono abrogati gli articoli 128 e 129 della Costituzione che delegavano alla legge statale (legge generale della Repubblica) il compito di regolare i principi e le funzioni delle Autonomie locali e prevedevano norme invasive dell'organizzazione provinciale (i Circondari).

La riforma costituzionale si fonda su due principi guida: il "principio di autonomia" ed il "principio di sussidiarietà".

L'art. 117 della Costituzione ribalta la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, assegnando a queste ultime una generale competenza residuale in materia legislativa e regolamentare. In tale contesto, tuttavia, l'art. 117, comma 2, lett. p) indica, tra le competenze esclusive della legislazione statale, la "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Allo stesso tempo, l'art. 117, comma 6, attribuisce alle Province la "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Da una lettura combinata delle due disposizioni si ricava che, alla luce della riforma costituzionale, non esiste più un ordinamento generale delle Autonomie locali. Lo Stato può disciplinare alcuni

aspetti essenziali allo scopo di garantire in tutto il Paese una presenza e una dimensione effettiva ed efficace degli Enti locali (delle loro funzioni), le leggi regionali possono conferire funzioni ulteriori, ma l'ordinamento degli uffici e dei servizi provinciali, nonché la dettagliata disciplina delle funzioni esercitate, sono rimessi all'autonomia statutaria e regolamentare riservata dalla Costituzione alle Province.

Il riconoscimento dell'autonomia normativa è la logica conseguenza della riserva di funzioni amministrative in capo a Comuni, Province e Città metropolitane. Nell'art. 118, sulla base del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni amministrative sono riservate agli Enti locali. Se i Comuni sono il primo elemento essenziale dell'Amministrazione, in quanto più vicini ai cittadini, le funzioni fondamentali e le funzioni proprie di cui sono necessariamente titolari le Province, rappresentano il riconoscimento costituzionale del loro ruolo di governo di area vasta, conquistato nei recenti processi di decentramento amministrativo. Viene così completamente ribaltato il parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative e viene affermato un nuovo parallelismo tra esercizio di funzioni amministrative e riserva del potere regolamentare.

Il riconoscimento costituzionale della riserva di amministrazione e dell'autonomia normativa delle Province è accompagnato dalla previsione, nell'art. 119, dell'autonomia finanziaria e contabile. Le Province "... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. (...) Le Province... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio". Le risorse derivanti da queste fonti devono consentire alle Province di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", anche se, in ogni caso, lo Stato si riserva di stabilire risorse aggiuntive tramite fondi perequativi o interventi speciali in favore di determinate Province. All'autonomia finanziaria corrisponde anche l'autonomia patrimoniale: "le Province... hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali della legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento". Ciò implica una totale responsabilità sulle scelte operate perché viene esclusa "ogni garanzia dello Stato sui prestiti... contratti".

Occorre sottolineare come queste previsioni costituzionali sono ancora solo un simulacro della potestà tributaria e finanziaria delle Province, poiché manca ogni certezza circa la determinazione delle quantità di risorse disponibili ed il concreto riparto delle risorse tra Stato, Regioni ed Enti locali, come dimostrano chiaramente le scelte operate nella legge finanziaria per il 2003 (cfr. Luisa Gottardi).

L'ampliamento della sfera di autonomia delle Province e degli Enti locali trova un necessario contrappeso nella revisione del sistema dei controlli. Con l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, sono coerentemente abrogati i meccanismi dei controlli regionali (di legittimità e di merito) sugli atti delle Province. Allo stesso tempo, nell'art. 120, viene introdotto l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti delle Province e degli altri livelli di governo territoriale, nei casi determinati dalla Costituzione, anche se la legge deve definire procedure per garantire che gli interventi sostitutivi governativi avvengano nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Si rinvia, in ultimo, ad altra sede, per quanto riguarda le disposizioni costituzionali in materia di raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali (Consigli regionali delle Autonomie locali e Commissione parlamentare per le Questioni Regionali) e la necessità di interventi ulteriori di completamento della riforma costituzionale per l'istituzione di una Camera delle autonomie territoriali e per il riconoscimento del diritto degli Enti locali di accedere alla Corte costituzionale a garanzia delle loro attribuzioni istituzionali (cfr. Gaetano Palombelli).

4. Principio di sussidiarietà e governo di area vasta: le funzioni delle Province

Alla luce delle considerazioni precedenti si può pertanto concludere che, nella riforma costituzionale, le Province diventano enti necessari, riconosciuti e disciplinati direttamente dalla Costituzione, dotati di autonomia statutaria e regolamentare. Queste considerazioni, abbiamo visto, valgono allo stesso modo per i Comuni, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato, ma non per gli altri enti e Amministrazioni pubbliche, che pertanto dovranno trovare una loro ragione di essere nelle leggi ordinarie, nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione.

Per comprendere esattamente la portata delle nuove disposizioni costituzionali, occorre verificare come si collocano le Province nei rapporti con i legislatori (Regioni e Stato) e con gli altri Enti locali riconosciuti direttamente dalla Costituzione (Comuni e Città metropolitane). Ai fini di tale verifica occorre fare interagire i principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che regolano l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo territoriale. Allo stesso tempo, occorre verificare le disposizioni costituzionali che forniscono un'identità originale alle Province, quali enti di governo riconosciuti direttamente dalla Costituzione.

Secondo l'art. 118, comma 1, le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente "attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Questa disposizione non opera direttamente, ma costituisce un principio guida per il legislatore statale e regionale, che deve giustificare ogni spostamento della funzione amministrativa dal Comune verso i livelli superiori di governo. Dal tenore della disposizione si ricava che le funzioni amministrative che non possono essere esercitate dal singolo Comune, devono essere esercitate, a livello di area vasta, in primo luogo dalle Province e dalle Città metropolitane (ove esse esistano).

Lo Stato e le Regioni, infatti, esercitano essenzialmente funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrare le proprie attività sui compiti di legislazione, regolando l'attribuzione delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Solo quando una funzione amministrativa deve essere necessariamente esercitata a livello superiore, per garantirne l'unitarietà e la funzionalità, è giustificabile il suo esercizio da parte dell'Amministrazione regionale e statale. Nell'attribuzione delle funzioni amministrative, guidano il legislatore statale e regionale, accanto al principio di sussidiarietà, i principi di differenziazione ed adeguatezza, in base ai quali è possibile considerare l'ottimale ripartizione delle funzioni ai diversi livelli di governo.

La riforma costituzionale, tuttavia, non si limita a delineare principi guida per l'attribuzione delle funzioni da parte del legislatore statale e regionale. Essa riconosce esplicitamente che le Province, quali Enti locali di governo necessari come i Comuni e (ove esistano) le Città metropolitane, sono titolari di funzioni fondamentali e di funzioni proprie, direttamente garantite dalla Costituzione, accanto alle funzioni conferite dalle leggi statali e regionali.

L'individuazione delle funzioni fondamentali deve essere operata esclusivamente dal legislatore statale, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. p): le associazioni rappresentative delle Autonomie locali hanno richiesto espressamente un intervento legislativo in tal senso, come prioritario momento di attuazione della riforma costituzionale. Compito del legislatore statale è, non l'attribuzione, ma l'individuazione delle funzioni fondamentali. Si tratta di un intervento di natura ricognitiva, finalizzato a definire un quadro unitario di ripartizione delle funzioni

amministrative, al di là delle possibili differenziazioni regionali. Tale quadro dovrebbe consentire di definire una Carta di identità dei Comuni e delle Province su tutto il territorio nazionale, a partire dalla vocazione di questi due enti: il Comune come perno dei servizi diretti al cittadino; la Provincia come perno del governo di area vasta per l'esercizio delle funzioni amministrative che non possono essere esercitate in modo puntuale a livello comunale.

L'individuazione delle funzioni proprie potrà essere operata, con lo stesso criterio, sulla base delle funzioni attualmente svolte da Comuni e Province in ogni Regione, a partire dai recenti processi di decentramento. Nella ricognizione delle funzioni proprie, si potrà tenere conto in maniera adeguata dei processi di decentramento avviati nelle diverse realtà regionali, e della concreta adeguatezza del sistema di governo locale nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Il riconoscimento costituzionale delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie delle Province fornisce una solida copertura costituzionale al ruolo che esse hanno conquistato in questi ultimi anni, con i processi di decentramento, quale ente di governo di area vasta. Questa definizione è coerente con quella del T.U. 267/2000, secondo la quale la Provincia è un ente di governo che rappresenta gli interessi generali della sua comunità territoriale e ne coordina lo sviluppo locale.

Sulla base di questa collocazione costituzionale, le funzioni amministrative che non possono essere esercitate a livello puntuale (del singolo Comune) devono essere esercitate dalle Province a livello di area vasta. Lo Stato e le Regioni esercitano, in primo luogo, funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrarsi sui compiti di legislazione ed attribuire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Il rispetto della distinzione tra compiti legislativi e compiti amministrativi consente di utilizzare le Province, come anello essenziale per le funzioni amministrative di pianificazione e di programmazione e come centro di coordinamento dello sviluppo locale (per tutte quelle attività che impongono il raccordo tra i diversi soggetti, pubblici e privati, che operano nel territorio provinciale).

Emerge perciò nettamente l'identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, che rappresenta la comunità provinciale, attraverso le funzioni programmazione e pianificazione territoriale, la tutela dell'ambiente e la gestione delle infrastrutture, la gestione dei servizi per la formazione ed il lavoro, la promozione e il coordinamento dello sviluppo locale (con le politiche di *marketing* territoriale e di raccordo dei diversi operatori locali), l'assistenza ai Comuni e agli Enti locali del territorio (in un'attuazione del principio di sussidiarietà che privilegia la risoluzione dei problemi nel territorio, nell'ambito cooperazione istituzionale dei ogni sistema delle Autonomie locali).

5. L'adeguatezza delle Province nello svolgimento delle loro funzioni istituzionali

Come abbiamo visto, negli ultimi anni il ruolo delle Province si è notevolmente accentuato, a partire dalla legge 81 del 1993, che ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Provincia ed è stata il punto di svolta per il rilancio dell'ente, palesando la sua funzione di organismo di rappresentanza e coordinamento della vita e della identità dei cittadini di un'area vasta.

Le successive normative hanno ulteriormente accentuato la sua funzione territoriale e il ruolo di amministrazione, di coordinamento e programmazione dello sviluppo. Oggi, quindi, le Province hanno competenze diffuse che coinvolgono temi quali la promozione e il coordinamento delle attività economiche, la realizzazione di opere

di valore provinciale in settori quali il mondo produttivo e sociale, il commercio e il turismo, la cultura, lo sport e l'istruzione. Una funzione determinante è stata assegnata alle Province con il D.Lgs. 469/1997, con il quale sono state decentrate alle Regioni e agli Enti locali i compiti in materia di mercato del lavoro, con particolare attenzione alle politiche attive e formative. Rilevante è infine il ruolo che le Province svolgono sia nel processo di concertazione con le forze sociali, sia nei percorsi di promozione territoriale delle politiche strategiche per lo sviluppo.

Se, complessivamente, i compiti e le funzioni svolte dalle Province sono aumentate nel corso degli anni, non si può dire altrettanto del loro legame e del riconoscimento acquisito presso l'opinione pubblica. Per tale motivo, appare particolarmente utile uno sforzo finalizzato ad implementare strategie che consentano di superare la distanza tra il dato normativo e la realtà effettiva delle Province, sia dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi, sia dal punto di vista della comunicazione, al fine di incidere sulla percezione che i cittadini hanno del loro ruolo istituzionale.

Le Province hanno oggi generalmente una dimensione organizzativa in grado di supportare le funzioni di governo di area vasta ad esse assegnate dalla Costituzione. L'Annuario Istat "Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche" (anno 1999) evidenzia come, nelle Province, esista una strutturazione per unità organizzative interne ed una presenza di dirigenti, che consente di rendere effettivi gli indirizzi stabiliti dalle riforme amministrative degli anni 90 in materia di distinzione tra politica e amministrazione e di responsabilità dei dirigenti nell'azione amministrativa. La consapevolezza di questa dimensione organizzativa è stata la premessa essenziale per il grande processo di decentramento di funzioni operato a favore delle Province. Come risulta dagli Studi dell'ISAE su "L'attuazione del federalismo costituzionale" (anno 2002) il processo di decentramento amministrativo consolidatosi con i decreti attuativi della L. 59/1997 ha riguardato innanzitutto le Province, cui è stato trasferito l'80% personale statale (e solo in parte regionale) coinvolto nel decentramento di funzioni a Regioni ed Enti locali.

La crescita delle funzioni amministrative esercitate dalle Province è stata, negli ultimi anni, accompagnata dall'ampliamento dell'autonomia finanziaria delle Province: oltre la metà delle risorse a disposizione delle Province è frutto di entrate autonome che derivano dall'imposta sulla assicurazioni contro la responsabilità civile (RCa), dall'imposta provinciale di trascrizione (iscrizione e annotazione) dei veicoli al pubblico registro automobilistico (IPT) e dall'addizionale per l'energia elettrica. Alla maggiore autonomia finanziaria ha fatto riscontro anche una grande responsabilità delle Province relativamente al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno. Il federalismo fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione impone una revisione complessiva del sistema fiscale che assicuri ad ogni livello di governo la copertura delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali, attraverso entrate autonome (tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali). Sono evidenti le difficoltà di attuazione di queste disposizioni costituzionali, alla luce della legge finanziaria per il 2003 (cfr. Luisa Gottardi).

Dal punto di vista strettamente funzionale, come risulta da un'indagine condotta da SWG nell'ottobre 2002, gli operatori sociali, economici e amministrativi riconoscono il ruolo centrale delle Province in quattro aree di riferimento: la pianificazione e la programmazione territoriale, i servizi di area vasta (come ad esempio in tema di ambiente, viabilità, trasporti, istruzione, lavoro e formazione), lo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata e l'assistenza all'attività dei piccoli Comuni.

Le Province hanno cominciato a superare le inerzie del passato e a proiettare la loro azione sul territorio, nel tentativo di supportare anche l'azione dei Comuni più piccoli e meno organizzati. Tale azione risulta chiaramente dalle attività delle Province per la partecipazione all'avviso per il finanziamento dei progetti di *e-government*: i progetti

coordinati dalle Province hanno aggregato ben 1.783 Comuni italiani, in prevalenza sotto i 5.000 abitanti. Questi dati confermano che il ruolo delle Province di ente di governo di area vasta non comprime gli altri livelli di governo locale: anzi, il rafforzamento delle funzioni di assistenza tecnica ed amministrativa e delle capacità di aggregazione e di coordinamento dei soggetti locali della Provincia, costituisce il presupposto per valorizzare al meglio le realtà locali e municipali (cfr. Flavia Marzano).

Nella pianificazione territoriale, la pluralità di fonti ed il moltiplicarsi degli interventi settoriali impongono necessariamente un livello di concertazione per pianificare la realizzazione di opere infrastrutturali o insediamenti produttivi, che hanno un impatto spesso irreversibile sul territorio. La pianificazione di area vasta, operata dalle Province attraverso i Piani territoriali di coordinamento provinciale, si pone come un punto di incontro tra le politiche di sviluppo delle Regioni e degli Enti locali, che cerca di coniugare lo sviluppo economico con le istanze ambientali, sociali, culturali del territorio (cfr. Luisa Gottardi).

Nel coordinamento dello sviluppo locale, l'evoluzione delle politiche di sostegno allo sviluppo conseguente all'apertura dell'Italia ai processi di globalizzazione dei mercati e di unificazione europea (con la fine dell'intervento straordinario e degli aiuti di Stato), dà ampio spazio alle capacità dei diversi agenti locali di produrre politiche di sistema (distretti industriali), coordinare i soggetti pubblici e privati sulla base di schemi negoziali (accordi di programma, programmazione negoziata), promuovere il territorio rendendo appetibili gli investimenti di capitali esterni. In tale contesto diventa centrale il ruolo delle Province, la loro capacità di coniugare lo sviluppo economico con le esigenze sociali ed ambientali dei territori provinciali (che deriva dalle funzioni ad esse attribuite dal legislatore statale e regionale). Per esercitare tali funzioni le Province hanno bisogno di moltiplicare le capacità conoscitive (analisi del territorio e contesto ambientale, del sistema produttivo, del mercato del lavoro, dell'offerta formativa, etc.), le capacità operative (efficienza ed efficacia dell'amministrazione, miglioramento e innovazione nell'offerta dei servizi), le capacità promozionali (presentazione del territorio e attività di comunicazione), come dimostra l'intervento sul *marketing* territoriale provinciale (cfr. Claudia Giovannini).

La scommessa di una Provincia all'altezza delle esigenze del Paese ha trovato in questi anni un importante momento di verifica nella riforma dei Servizi per l'Impiego, che ha visto le Province ereditare servizi fatiscenti e divenire protagoniste delle politiche per il lavoro. Le indagini Isfol e Formez e il Rapporto Censis dimostrano che le Province si sono inserite in modo attivo nei processi di riforma del mercato del lavoro ed hanno favorito l'aumento dell'occupazione, che in tutta Italia si è registrata negli ultimi anni, nonostante la non favorevole congiuntura economica. Nel contesto di un mercato del lavoro aperto e flessibile, soprattutto nell'accesso, le Province hanno dimostrato la capacità di fornire risposte integrate nelle politiche per la formazione ed il lavoro. Anche nella prospettiva dell'apertura ai privati dei servizi di collocamento, le Province possono valorizzare i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio provinciale attraverso il loro ruolo di enti di coordinamento dello sviluppo locale (cfr. Samantha Palombo).

La nuova identità delle Province trova perciò riscontro nelle azioni da esse avviate negli ultimi anni. La "legittimazione" delle Province sul piano istituzionale ha infatti due facce: quella legale e quella sostanziale. Il successo del nuovo disegno della Provincia come ente di governo di area vasta deve fare i conti con le complessità tecniche, organizzative, amministrative, funzionali, di immagine e identità che caratterizzano la quotidianità delle Province. Le funzioni, infatti, esistono, al di là del dettato normativo, se vi è la capacità di esercitarle nel concreto della quotidiana azione amministrativa. Le Province, singolarmente e nel loro insieme, sono oggi chiamate a dimostrare, a livello politico

ed amministrativo, la capacità di interpretare al meglio i bisogni dei loro territori e di fornire le risposte istituzionali che l'ordinamento ad esse richiede.

LE FUNZIONI DELLE PROVINCE

<p>La Provincia nel T.U. delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali (art. 3, comma 3, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)</p>	<p>Con le recenti modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, apportate dalla L. 265/1999 e confluite nel T.U. 267/2000, viene espressamente riconosciuto alle Province un ruolo attivo nel coordinamento dello sviluppo locale: "La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo".</p> <p>Tale ruolo è emerso man mano dagli sviluppi della programmazione negoziata che hanno evidenziato il territorio provinciale come ambito ottimale della concertazione tra soggetti pubblici e privati (Regioni, Enti locali, Amministrazioni nazionali, associazioni imprenditoriali, sindacati, etc.).</p>
<p>I settori di intervento delle Province nell'ordinamento delle Autonomie Locali (art. 19, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)</p>	<p>La Provincia esercita le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:</p> <ul style="list-style-type: none"> • difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; • tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; • valorizzazione dei beni culturali; • viabilità e trasporti; • protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; • caccia e pesca nelle acque interne; • organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; • servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; • compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.
<p>Le funzioni informative delle Province (art. 12 e art. 19, comma 1, lett. I), T.U. 28 settembre 2000, n. 267)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite alle Province sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le Amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale. • I sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di

	<p>statistica istituiti ai sensi del D.Lgs. 6 settembre 1989, n. 322 ed è in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi informativo-statistici settoriali con il Sistema statistico nazionale (SISTAN).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spettano alla Provincia le funzioni relative alla raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali. • I sistemi informativi provinciali devono soddisfare sia le esigenze dello scambio dei flussi informativi all'interno della Provincia, sia quelle dello scambio dei flussi informativi con altri livelli istituzionali, con particolare attenzione agli Enti locali e ai piccoli Comuni del territorio.
<p>Cooperazione istituzionale (art. 19, commi 2-3, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. • La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici. • L'attività di assistenza tecnica delle Province verso gli Enti locali ed i piccoli Comuni si esercita tramite convenzioni per l'utilizzo degli uffici legali, uffici Europa, uffici contratti, uffici tecnici, degli uffici di statistica, etc.. • La disciplina della programmazione negoziata prevede espressamente un ruolo attivo degli Enti locali (delle Province) come soggetti promotori e come responsabili dei patti territoriali e dei contratti d'area.
<p>Compiti di programmazione nell'ordinamento delle Autonomie Locali (art. 15, L. 8 giugno 1990, n. 142)</p>	<p>La Provincia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • raccoglie e coordina le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione; • concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; • formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei Comuni.; • predisporre ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: <ul style="list-style-type: none"> a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee

	<p>di comunicazione;</p> <p>c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;</p> <p>d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.</p>
<p>Il ruolo del PTCP (art. 57 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreche' la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti.
<p>Ambiente, flora e fauna (art. 70, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 cfr. leggi regionali e D.Lgs 96/1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; • competenze attualmente esercitate dal corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale; • licenze di caccia e di pesca; • funzioni amministrative sulle attività a rischio rilevante come individuate dalle Regioni; • predisposizione ed approvazione dei piani di risanamento, con la individuazione delle priorit� di intervento, nelle aree ad elevato rischio ambientale.
<p>Difesa del suolo e risorse idriche (cfr. D.Lgs. 96/1999 e leggi regionali e art. 89, comma 1 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; • dighe non comprese tra quelle indicate all'art. 91, comma 1, D.Lgs. 112/1998; • compiti di polizia idraulica e di pronto intervento; • concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; • concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; • concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali; • polizia delle acque; • programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; • gestione del demanio idrico; • nomina di regolatori per il riparto delle disponibilit� idriche.
<p>Inquinamento delle acque (art. 81, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tenuta e aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; • monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare;

	<ul style="list-style-type: none"> • monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere.
Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico (art. 84, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • funzioni amministrative concernenti il rilevamento, la disciplina ed il controllo delle emissioni atmosferiche e sonore; • tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione; • rilascio della abilitazione alla conduzione di impianti termici e alla istituzione dei relativi corsi di formazione.
Opere pubbliche (D.Lgs. 96/1999)	<ul style="list-style-type: none"> • autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 KV; • valutazione tecnico-amministrativa e attività consultiva relative a progetti di opere pubbliche di competenza provinciale.
Protezione civile (art. 108, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; • predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; • vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
Energia (art. 31, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	Funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia. In particolare: <ul style="list-style-type: none"> • redazione e adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; • autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia; • controllo sul rendimento energetico degli impianti termici.
Miniere e risorse geotermiche (art. 34, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • vigilanza e di polizia mineraria sulle attività di ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali e termali e in materia di coltivazione di cave e torbiere; • funzioni di concessione degli ausili finanziari.
Viabilità (art. 99, commi 2 e 3, D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112)	Sono attribuite alle Province: <ul style="list-style-type: none"> • funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale regionale e provinciale, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza.
Trasporti (art. 105, comma 3,	<ul style="list-style-type: none"> • autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e

<p>D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D.Lgs. 96/1999; D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 e leggi regionali)</p>	<p>istruttori di autoscuola; riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore;</p> <ul style="list-style-type: none"> • rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; • controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcilla nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; • rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori; • autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza; • pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico; gestione dei servizi di trasporto conferiti dalle Regioni.
<p>Servizi Sociali (art. 132, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<p>Sono conferiti alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei "servizi sociali", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 129 e quelli trasferiti all'INPS.</p> <p>Nell'ambito delle funzioni conferite le Province esercitano funzioni di programmazione mentre sono attribuiti ai Comuni, che le esercitano anche attraverso le Comunità montane:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle Province.
<p>Istruzione (art. 139, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<p>In relazione all'istruzione secondaria superiore sono attribuite alle Province:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; • la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; • i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; • il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; • la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; • le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; • la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli

	<p>organi collegiali scolastici a livello territoriale;</p> <ul style="list-style-type: none"> • le competenze relative all'edilizia scolastica ex legge 23/1996.
<p>Formazione professionale (art. 143, comma 2, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia "formazione professionale", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 142 del D.Lgs 112/98.
<p>Beni culturali (art. 150, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 150).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • i musei o altri beni culturali statali la cui gestione è trasferita alle Province secondo l'individuazione operata dalla Commissione paritetica designata dalla Conferenza Unificata.
<p>Lo sportello unico per le imprese (art. 23 e 24 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Regioni provvedono, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, anche attraverso le Province, al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali, alla raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo; • Ogni Comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri Enti locali (quali le Province), le funzioni relative all'insediamento di attività imprenditoriali, assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento.
<p>Agricoltura e Turismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Competenze conferite dalle leggi regionali.
<p>Artigianato (art. 14, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche.

Fiere Mercati e commercio	<ul style="list-style-type: none"> • Funzioni amministrative relative all'organizzazione degli interventi formativi per gli operatori del settore.
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere all'industria, ivi compresi quelli per le piccole e medie imprese, per le aree ricomprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, nonché quelli per singoli settori industriali, per l'incentivazione, per la cooperazione nel settore industriale, per il sostegno agli investimenti per impianti ed acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per lo sviluppo dell'occupazione e dei servizi reali alle industrie; • accertamento di speciali qualità delle imprese, che siano richieste specificamente dalla legge ai fini della concessione di tali agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici; • adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree individuate dallo Stato come economicamente depresse; • modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata, per quanto attiene alle relazioni tra Regioni ed Enti locali anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili.
Mercato del Lavoro (D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e leggi regionali di attuazione)	<ul style="list-style-type: none"> • collocamento ordinario, collocamento agricolo, collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale, collocamento obbligatorio, collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, collocamento dei lavoratori a domicilio, collocamento dei lavoratori domestici; • avviamento a selezione negli enti pubblici e nella Pubblica Amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici; • preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro; • programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile; • collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti; • programmazione e coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva di cui all'articolo 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223; • programmazione e coordinamento delle iniziative finalizzate al reimpiego

	<p>dei lavoratori posti in mobilita' e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate;</p> <ul style="list-style-type: none">• indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro;• indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia;• compilazione e tenuta della lista di mobilita' dei lavoratori previa analisi tecnica.
--	--