



Rivista N°: 4/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 30/12/2018

AUTORE: Vincenzo Casamassima*

LE PROVINCE NEL FLUSSO DELLE RIFORME DEGLI ENTI LOCALI. QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE FUTURE DOPO L'ESITO DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 2016

Sommario: 1. Introduzione; 2. Le autonomie locali tra "legislazione della crisi" e prospettive di complessiva riforma ordinamentale; 3. L'impatto della legge Delrio sull'ordinamento degli enti locali: uno sguardo d'insieme; 4. Gli enti locali nel disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi; 5. Le scelte della legge Delrio in materia di forma di governo degli enti intermedi tra dottrina e giurisprudenza costituzionale; 6. Prospettive della forma di governo provinciale alla luce dell'esito del referendum costituzionale; 7. Il riordino delle funzioni provinciali dopo il referendum costituzionale, tra coordinamento della finanza pubblica e percorsi di attuazione a livello regionale; 7.1. Un processo complesso e finanziariamente condizionato; 7.2. Coordinamento della finanza pubblica e prospettiva della riforma costituzionale nella giurisprudenza della Corte; 7.3. Uno sguardo sui percorsi della legislazione regionale; 8. La Provincia nelle prospettive di sviluppo del sistema delle autonomie e della democrazia locali.

1. Introduzione

Il sistema delle autonomie locali si trova al centro di un rilevante e perdurante processo di trasformazione, che ha conosciuto nell'adozione della legge n. 56/2014 (la c.d. legge Delrio) e nell'approvazione parlamentare del progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi i suoi momenti culminanti. La riforma costituzionale, come è noto respinta dagli elettori in occasione del referendum del 4 dicembre 2016 si proponeva, nell'ambito di una più ampia operazione di modifica della disciplina delle relazioni tra i diversi enti costitutivi della Repubblica, di incidere, in maniera significativa, sull'assetto degli enti locali, con il fine, tra l'altro, di sistematizzare, in un certo senso, e fornire di una più stabile copertura costituzionale innovazioni normative introdotte, nel corso degli ultimi anni, a livello di legislazione ordinaria.

* Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Sannio di Benevento.

Al fine di leggere serenamente (e produttivamente) le vicende che hanno recentemente investito le nostre autonomie territoriali e di analizzare anche l'impatto dell'esito del succitato referendum costituzionale, ciò che costituirà l'oggetto principale delle mie riflessioni, è opportuno tenersi il più possibile distanti dai toni che caratterizzano molto spesso il dibattito politico e dalla tendenza a fare uso di argomentazioni strumentali, impregnate di contingenza politica e, non di rado, carenti del supporto di un'analisi adeguatamente approfondita del contesto in cui gli interventi normativi sono calati. Ciò non significa peraltro ignorare il dato della stretta connessione inevitabilmente sussistente tra vicende politiche (e strategie degli attori politici) e vicende dell'attuazione, demandata del resto proprio ad organi politici, di principi e norme costituzionali, tra cui quelli relativi alla materia qui oggetto di attenzione. D'altra parte, se ignorare questa connessione sarebbe scientificamente scorretto, e in ultima analisi impossibile¹, è stata molto efficacemente sottolineata a proposito dell'autonomia la sua natura di processo, oltre che di principio, da parte di chi, dopo aver ricordato che «questo è vero per l'intera Costituzione», ha soggiunto che «per nessun altro principio la vicenda dell'attuazione si è mossa lungo un tracciato tanto spezzato, frastagliato e tornante, disegnato da decisori politici che sono parsi smarrire persino la memoria breve del già fatto»². Il nesso sopra richiamato è stato così chiaramente individuato, anche nei suoi risvolti meno apprezzabili, quale tratto distintivo dell'intera vicenda storica dell'autonomismo italiano, sin dagli albori dello Stato unitario e lungo il percorso della storia repubblicana³.

Tornando all'attualità, la riflessione sulle più recenti vicende delle autonomie locali deve necessariamente prendere le mosse dal constatare come, nell'arco di un periodo di tempo molto breve, quello che potremmo definire il livello di legittimazione sociale e politico del principio autonomistico sia calato in maniera impressionante. Si è passati infatti, al livello

¹ Come evidenziato da M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 33, sulla scia di più risalenti ed espressamente richiamate riflessioni di Feliciano Benvenuti (cfr., in particolare, F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI e G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza, Vicenza, 1969, pp. 67 ss.), che rileva, infatti, il condizionamento particolarmente intenso esercitato da motivazioni politiche contingenti sulla classe dirigente italiana, nel momento in cui essa si è trovata ad intervenire in materia di rapporti tra centro periferia, affermando che «se le leggi c.d. di unificazione del 1865, pretermettendo ogni istanza di differenziazione, apparivano contrassegnate dalle preoccupazioni per il consolidamento della recente unità politica, così il processo di decentramento e l'istituzione delle Regioni, pure vagheggiati da uomini e partiti politici fin dai tempi dell'unificazione nazionale, risponde, inizialmente, alla pressante esigenza di arginare le spinte centrifughe presenti in determinati territori; quindi all'affermarsi a livello locale di forze politiche, che, in forza della c.d. *conventio ad excludendum*, non potevano concorrere al governo del Paese, infine, a un *favor* per l'autonomismo, più sensibile all'ispirazione politica del momento che alle reali esigenze e capacità delle persone e delle istituzioni, per non dire, naturalmente, del clima in cui è maturata la legge costituzionale che ha portato, nel 2001, alla finora più importante – sotto il profilo quantitativo ma anche per il contenzioso che ne è derivato – revisione costituzionale, con la riscrittura dell'intero Titolo V».

² Così S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 11, il quale, a proposito dell'atteggiamento dei decisori politici nei confronti del principio autonomistico, ulteriormente precisa che essi «nei confronti dell'autonomia hanno sempre nutrito un sentimento doppio e contraddittorio: un valore da esaltare quando può essere fatto strumento di dominio altrui; una diseconomia quando diviene fattore sistemico di limitazione del potere».

³ Un quadro diacronico esauriente è reperibile in R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 125 ss.

del dibattito pubblico come delle scelte normative, dalla prevalenza pressoché incontrastata di un orientamento favorevole alle ragioni dell'autonomia e all'incremento dei suoi spazi, talvolta accompagnato da forme quasi di infatuazione per il "federalismo", termine spesso retoricamente (e impropriamente) utilizzato, a quella di un atteggiamento diffidente, quando non decisamente ostile⁴. Non bisogna peraltro pensare che tali tendenze, proiettatesi in orientamenti legislativi di stampo neo-centralistico particolarmente accentuati, come vedremo, negli anni immediatamente alle nostre spalle⁵, siano giunte ad interrompere un percorso di lineare e coerente attuazione delle norme costituzionali in materia di autonomia degli enti territoriali.

Condivisibilmente si è affermato che l'essenza della trasformazione evidenziata dalla formulazione dell'art. 114 Cost. introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, ricollegandosi in ultima analisi alla pregnanza costituzionale del dittico autonomia-democrazia, «si può riassumere nel passaggio da un'autonomia *bilaterale* a un'autonomia *reticolare*: cioè, nel progressivo sbiadire dell'immagine originariamente caratteristica della nozione – quella di un ente superiore che riconosce una certa sfera di autogoverno ad un ente subordinato – a favore di un'altra, in cui questo riconoscimento è compiutamente operato dalla costituzione stessa e in cui quindi ogni ente autonomo lo è già, *ipso iure*, non solo verso lo Stato, ma anche verso tutti gli altri»⁶. È, però, innegabile, d'altro canto, che il principio della pari dignità costituzionale desumibile dal nuovo art. 114 Cost. (ma in verità, sebbene meno intensamente esplicitato, non estraneo allo spirito anche del testo originario della Costituzione⁷), che in dottrina è stato valorizzato anche attraverso il ricorso alla definizione di «anelli istituzionali» per riferirsi a quelli normalmente evocati con il nome di "livelli" di governo⁸, convive con il ri-

⁴ Come rilevato da G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, p. 6, «l'antipolitica e l'emergenza, combinate assieme, hanno avallato l'equazione "riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia", che si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo degli ultimi due Governi».

⁵ Un autorevole studioso del regionalismo italiano (Antonio D'Atena) ha significativamente intitolato *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* (Giappichelli, Torino, 2016) un volume che raccoglie i suoi saggi recenti su questioni attinenti alle autonomie territoriali.

⁶ L. MANNORI, *'Autonomia'. Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Autonomia, Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*, 43, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, p. 124, il quale, a p. 127 ulteriormente chiarisce che «a una vecchia nozione rivendicativa dell'autonomia, funzionale ad affermare i diritti dei corpi locali nei confronti di un sovrastante Stato sovrano, se ne sostituisce un'altra, che non solo dà per acquisita a priori l'esistenza di quei corpi, ma anche il tipo e la quantità di compiti spettanti a ciascuno di essi, e toglie così allo Stato (ora divenuto uno dei tanti soggetti dell'ordinamento) ogni pretesa di candidarsi a garante dell'interesse generale».

⁷ Basti qui richiamare le illuminanti parole di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici. Volume I. Monografie e manuali*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 697, il quale, dopo la descrizione dei tratti distintivi della relazione di «autarchia», che legava, nell'ordinamento statale di epoca pre-costituzionale, gli enti territoriali minori e lo Stato, afferma che «oggi la relazione tra enti territoriali minori e Stato-persona è invece una relazione di autonomia nel senso che non occorre più la coincidenza di fini e di interessi ma qualunque fine e qualunque interesse dell'ente minore si pone con parità di valore nei confronti dei fini e degli interessi dello Stato-persona, tutti assommandosi nell'ordinamento complessivo», potendosi dunque affermare che Province e Comuni «non sono in posizione di aiuto rispetto allo Stato ma dovranno concorrere, come libera manifestazione della vita sociale, alla vita dello Stato, in posizione di parità sostanziale con lo Stato-persona per raggiungere, con esso, i fini dell'ordinamento comunitario complessivo».

⁸ Così Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. *Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 80.

conoscimento della diversità di poteri e ruoli tra Stato ed enti territoriali⁹, così come con un innegabile divario tra Regioni ed enti locali quanto alle caratteristiche dell'autonomia garantita dalla Costituzione. E, per altro verso, agli indubbi profili di criticità/lacunosità mostrati dal testo del nuovo Titolo V¹⁰ si sono aggiunti gli approdi di un percorso attuativo della riforma costituzionale che, sia per le Regioni sia (e forse ancor più) per gli enti locali, non è stato, per così dire, molto generoso, se si assume il punto di vista della concreta effettività delle nuove garanzie costituzionali. Vi è stato in dottrina chi è arrivato a parlare di «finta autonomia degli enti territoriali»¹¹, esprimendo una valutazione che, in questa prospettiva, mira a segnalare con forza l'evidenza di una realtà contraddistinta, per quel che riguarda tutti gli enti territoriali e, in particolare, gli enti locali, qui oggetto di precipua attenzione, da una tendenza alla compressione degli spazi di autonomia effettivamente goduti rispetto a quelli costituzionalmente riconosciuti e significativamente incrementati dalla riforma del 2001¹².

Senza poter in questa sede entrare nel dettaglio, basti qui richiamare, in primo luogo, il fallimento dei vari tentativi di esercitare in maniera organica la competenza statale ex art. 117, comma 2, lettera p), mediante l'adozione della c.d. Carta delle Autonomie, e, in particolare, la porzione riguardante la determinazione delle «funzioni fondamentali» degli enti locali. Conseguenza di ciò è stata, tra l'altro, una fragilità molto accentuata del sistema degli enti locali e, in particolare, della Provincia, pur individuata per un periodo non breve quale termi-

⁹ L'affermazione di un'assoluta parificazione tra gli enti costitutivi della Repubblica, che potrebbe desumersi da una lettura letterale ed isolata dell'art. 114 Cost., non è fatta propria dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 274/2003, afferma che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria[...], dovendosi concludere che «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro [...]» (punto 2.1 del Considerato in diritto). Cfr. in questo senso anche G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015, p. 536, il quale, dopo aver rilevato che il principio di pari dignità costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica statuito dall'art. 114 Cost. richiede con forza la definitiva sostituzione alle logiche della supremazia gerarchica di quelle della collaborazione, afferma efficacemente che «il policentrismo paritario, come ha sottolineato anche la Corte costituzionale, non vuole significare che tutti gli enti costitutivi della Repubblica sono formalmente dotati dello stesso *status* e rilievo per l'ordinamento, ma che l'interesse nazionale per potersi realizzare richiede la *collaborazione paritaria* di Stato e autonomie, in una miscela di regole uniformi da imporre sull'intero territorio statale e di regole diverse da adottare sulla base delle esigenze peculiari delle comunità territoriali».

¹⁰ Si pensi ad alcuni limiti evidenziati dalla definizione degli elenchi di materie di competenza regionale e alla mancata introduzione, da più parti lamentata, di una Camera delle Regioni (o delle autonomie territoriali).

¹¹ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, p. 24.

¹² Tra i principali elementi di novità da cui si desume il rafforzamento dello statuto costituzionale degli enti locali, possono richiamarsi: il riconoscimento costituzionale dell'autonomia statutaria (art. 114, comma 2, Cost.), che integra i contenuti della statuizione di cui al primo comma; la costituzionalizzazione della potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni (art. 117, comma 6, Cost.); il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119 Cost.); introduzione del riferimento al principio di sussidiarietà, insieme a quelli di adeguatezza e differenziazione, come criterio guida dell'allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo (art. 118, comma 1, Cost.); il ridimensionamento della competenza legislativa statale in materia, circoscritta, in via esclusiva, alla disciplina di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, comma 2, lettera p), Cost.), ambito evidentemente ridotto rispetto a quello sotteso all'abrogato art. 128 Cost., ai sensi del quale «le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

nale del trasferimento di numerose funzioni amministrative, nei confronti sia del consolidarsi della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà” e, più in generale, della discrezionalità esercitabile dai legislatori, statale e regionali, in sede di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell’art. 118 Cost., in mancanza appunto dell’argine che le funzioni fondamentali avrebbero dovuto rappresentare nei confronti delle virtualità ascensionali della sussidiarietà¹³, sia dell’esercizio della potestà legislativa statale (concorrente) in materia di coordinamento della finanza pubblica. E non si può, in secondo luogo, trascurare di ricordare come il tradimento del modello della Regione come ente “ad amministrazione indiretta necessaria”, desumibile dal vecchio art. 118, comma 3, Cost.¹⁴, si sia saldato con un’analogia tendenza, riscontrabile anche nel diverso contesto costituzionale prodotto dalla revisione del Titolo V, alla c.d. “amministrativizzazione delle Regioni”, le quali «si sono trasformate [...] da enti di legislazione e programmazione in strutture di gestione, con una conseguente crescita progressiva di burocrazie e uffici regionali, nonché di una miriade di enti o apparati strumentali creati in alternativa al decentramento agli Enti locali»¹⁵, con il corredo – si può aggiungere – di inevitabili conflittualità e inefficienze, nonché incremento dei costi dell’azione amministrativa.

Tale tendenza al centralismo regionale, accompagnata da una dequotazione sostanziale del ruolo dei legislatori (e dei consigli) regionali, ridotti spesso a produrre normative di scarsa rilevanza sul piano politico e programmatico, senza riuscire per altro verso ad emanciparsi dai vincoli dettati dalla fitta trama di una normativa statale che ha continuato di fatto ad occupare gli spazi consentiti dal previgente Titolo V¹⁶, è stata senza dubbio favorita dall’«inadeguatezza economica, organizzativa e funzionale che caratterizza l’amministrazione locale»¹⁷. Si tratta di un profilo che investe del resto non solo le dinamiche del conferimento delle funzioni amministrative ex art. 118 Cost., ma anche, in ultima analisi, la definizione dei presupposti dell’effettività dell’autonomia territoriale¹⁸.

¹³ Come rilevato da C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli Editore, Rimini, 2017, p. 233, «la previsione costituzionale delle funzioni fondamentali dimostrava come non fosse del tutto vera l’idea che l’applicazione del principio di sussidiarietà implicasse sempre, e necessariamente, una preferenza per il livello locale, tanto che per garantire, appunto, questa preferenza era stato necessario introdurre la previsione di una “piattaforma garantita” di funzioni (definite, proprio in questo senso e con questo significato, “fondamentali”, e quindi intangibili».

¹⁴ Si tratta del modello della Regione come ente dedito al prevalente svolgimento di compiti di indirizzo, programmazione e pianificazione e chiamato, come stabilito dall’art. 4, comma 1, del T.U. sugli enti locali, a organizzare «l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province».

¹⁵ G.C. DE MARTIN, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012, p. 701, afferma, a proposito della fase intercorsa tra la riforma del Titolo V del 2001 e i più recenti anni, contraddistinti dalla “legislazione della crisi”, che «non sono certo mancate, in questi anni, anche iniziative legislative regionali in materia, le quali, tuttavia, non hanno potuto intervenire che su aspetti interstiziali, generando, peraltro, modelli organizzativi ibridi, la cui compatibilità con il complesso delle regole statali ancora vigenti appare dubbia» e che «molto più spesso, l’intervento del legislatore regionale è stato in qualche modo indirizzato, se non addirittura reso obbligato, dal legislatore statale, che ha finito, quindi, per condizionare fortemente anche gli spazi in cui esse avrebbero potuto esercitare effettivamente un ruolo autonomo».

¹⁷ G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, cit., p. 14.

¹⁸ Così P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell’amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2012, *passim*, il quale descrive

Per quanto riguarda poi specificamente gli enti intermedi (e in particolare le Province), sui quali l'attenzione sarà qui concentrata, premesso che mi soffermerò in via esclusiva sugli sviluppi che hanno interessato le Province collocate all'interno delle Regioni a statuto ordinario, va notato che sulla reputazione delle Province di fronte all'opinione pubblica ha inciso negativamente anche il proliferare, sino al 2005, del loro numero. L'istituzione di nuove Province, interpretato da molti, non senza buone ragioni, come connessa con finalità diverse da quella di migliorare la qualità del governo locale. A ciò si deve aggiungere che il disordinato incremento dei compiti loro attribuiti, particolarmente accentuato a partire dagli anni '90, in mancanza di un'organica legislazione sul sistema delle autonomie locali che ne consolidasse la posizione ordinamentale, pur rivelando una significativa consapevolezza dell'indispensabilità della presenza di un ente intermedio tra Regione e Comuni¹⁹, ha probabilmente concorso in maniera non trascurabile ad evidenziare le difficoltà incontrate dall'ente Provincia in vista dell'efficace svolgimento del proprio ruolo²⁰. Non può, quindi, meravigliare molto che le Province, nel quadro di politiche finanziarie complessivamente restrittive nei confronti delle autonomie locali, siano diventate bersaglio preferito di interventi del legislatore statale, i quali, certo in parziale continuità con tendenze di non breve periodo, hanno veicolato orientamenti di portata per molti versi dirimpente, in ragione del deciso rafforzamento delle istanze centralistiche che ne caratterizza i contenuti. È rimasta così, tra l'altro, in secondo piano, l'esigenza di una riconsiderazione complessiva del ruolo degli enti territoriali (e, tra questi, in primo luogo di quelli intermedi) alla luce delle rilevanti trasformazioni socio-economiche e istituzionali che li hanno investiti nel corso di un periodo ormai abbastanza

l'adeguatezza come presupposto di capacità rappresentativa e decisionale (e dunque di effettiva autonomia) di un ente territoriale, come evidenziato laddove distingue «la esponenzialità, che si può avere in svariati modi (anche elettorali), ma che, in sé, non richiede anche la capacità dell'esponente di decidere in proprio», risultando il suo ruolo funzionale in sostanza a consentire una migliore conoscenza della realtà di un determinato territorio da parte del decisore effettivo, dalla «rappresentanza», che «si manifesta con la qualità di attribuire al rappresentante la potestà decisoria, in proprio» (p. 35).

¹⁹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2011, p. 489, nota, a proposito del processo di irrobustimento del ruolo delle Province, registratosi a partire dagli anni '90, che esso «è stato favorito dal fatto che – nonostante il criterio di sussidiarietà sia riferito principalmente ai Comuni – è difficile pensare che un sistema in cui la maggior parte dei compiti amministrativi voglia essere collocato il più vicino possibile ai cittadini possa funzionare in presenza di una miriade di amministrazioni comunali piccole e piccolissime», considerato anche che non ha funzionato, salvo rare eccezioni «la contromisura del cosiddetto associazionismo comunale, prevista nella legislazione sugli enti locali».

²⁰ C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., p. 71, rileva che «se dunque è vero che, per quanto riguarda le Province, il moto riformatore ha avuto una decisa accelerazione per influenza diretta delle istituzioni finanziarie europee dopo che, per molto tempo, il dibattito circa la loro soppressione era rimasto confinato tra gli studiosi, o al più si era tradotto in infruttuosi tentativi di riscrittura del testo costituzionale, è altrettanto vero che proprio il rilevante ruolo amministrativo delle Province ha reso necessario intervenire su di esse, nel momento in cui il nostro ordinamento è stato chiamato ad una razionalizzazione complessiva degli apparati politici, delle strutture burocratiche e della gestione delle risorse dell'intera pubblica amministrazione, a prescindere dall'esistenza di un – maggiore o minore, a seconda delle diverse aree del Paese – problema di complessiva inefficienza o *mala gestio* degli enti intermedi».

lungo, incidendo sulla relazione tra quelli che possono considerarsi gli elementi costitutivi dei succitati enti²¹.

2. Le autonomie locali tra “legislazione della crisi” e prospettive di complessiva riforma ordinamentale

Se è vero che, come è stato sottolineato, «la crisi ha indubbiamente rappresentato anche l'occasione per intervenire su un sistema amministrativo e territoriale, che già presentava [...] significativi elementi di frizione se non proprio di rottura»²², non si può negare che gli orientamenti incorporati in quella che è stata appunto definita “legislazione della crisi”²³, hanno, in maniera fortemente innovativa, investito tutti gli enti territoriali, senza configurarsi come parte di un disegno organicamente finalizzato a porre rimedio alle criticità evidenziate lungo il tempo²⁴. Ne sono state toccate le Regioni, per le quali gli effetti della legislazione della crisi, ancorata al titolo di legittimazione della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», si sono sommati a quelli di una giurisprudenza costituzionale molto propensa, tra l'altro, a valorizzare le materie statali trasversali e il ricorso alla c.d.

²¹ Si tratta dell'esigenza evidenziata da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, p. 3, il quale, nell'ambito di una riflessione generale che investe anche gli enti territoriali, dopo aver rilevato che «da qualche decennio si è diffusa la consapevolezza che in un mondo sempre più globalizzato quella corrispondenza governo – popolo – territorio, manifestazione della modernità politico istituzionale e del costituzionalismo del Novecento, sia venuta in buona parte meno ed appaia sempre più in crisi», dal momento che «globalizzazione dell'economia e della società, competizione tra i territori, sempre più facile e veloce mobilità, reale e virtuale, nuove forme di comunicazione rendono quella perfetta corrispondenza sempre più labile», e che la rottura della corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento pare «uno dei fattori tipici della condizione politico – istituzionale post-moderna» e «uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza politica», approda alla considerazione che tali fenomeni hanno, come conseguenza secondaria che «pressoché nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio (il “governo”) delle funzioni tipiche di quel determinato “livello” istituzionale».

²² M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 117, ove si rileva che «policentrismo, sovraccarico dei livelli di rappresentanza e inefficienza degli apparati amministrativi, affastellamento delle competenze, dispersione delle responsabilità, moltiplicazione dei centri di spesa con costi diretti ed indiretti sulla finanza pubblica ed i cittadini sono le tinte fosche di un ritratto delle autonomie territoriali che andava rivisto e, auspicabilmente, migliorato».

²³ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 534-535, il quale, riferendosi alle tendenze centralistiche della legislazione adottata durante il tempo della crisi economica, rileva che «anche solo per la necessità di esercitare un controllo efficace sui centri di spesa, l'ordinamento reagisce ripiegandosi al centro, recuperando così antichi meccanismi di compattazione e unità, messi in atto a partire dall'unificazione amministrativa per garantire la tenuta socio-economica del Paese», afferma che «nel nuovo scenario di crisi, l'autonomia cessa di essere una virtù e assume i contorni del vizio; o quantomeno incarna una debolezza strutturale che rende fragili il controllo e la coesione del sistema nazionale».

²⁴ Così, tra gli altri, G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, p. 507, il quale, soffermandosi sull'impatto della crisi economica sui processi di riforma del governo locale in diversi Paesi europei, rileva che, se le «dinamiche di accorpamento organizzativo e gestionale e finanche misure di revisione territoriale o istituzionale» non sono certo un fatto nuovo per gli ordinamenti del governo locale, una peculiarità della fase attualmente in corso è costituita dal fatto che «i processi di trasformazione paiono essere spesso soluzioni immediate per far fronte a situazioni emergenziali, piuttosto che meditati percorsi di riforma complessiva degli assetti istituzionali esistenti» e che «spesso gli interventi appaiono estemporanei, privi della necessaria visione d'insieme».

“chiamata in sussidiarietà”²⁵. Ad esserne colpiti sono stati, però, in special modo, gli enti locali, in relazione ai quali l’accentuarsi della funzione conformativa degli ambiti di autonomia esercitata dal legislatore statale ha avuto modo di esprimersi ancora più intensamente. Ciò è avvenuto tanto mediante l’adozione di misure finanziariamente restrittive, incardinate per molti anni soprattutto sull’operatività del “patto di stabilità interno”²⁶, quanto attraverso interventi finalizzati ad incidere sull’esercizio delle funzioni e sugli stessi profili strutturali degli enti²⁷.

Mi riferisco al susseguirsi, soprattutto negli anni tra il 2009 e il 2012, di interventi legislativi i quali hanno investito la normativa statale in materia di enti locali, stimolati, oltre che da una forte spinta alla riduzione della spesa pubblica, in nome dell’esigenza di rispettare vincoli di bilancio di matrice interna ed euro-unitaria e di mantenere sufficientemente elevato il livello di credibilità dell’Italia sui mercati finanziari, dalla crescente tendenza a stigmatizzare i c.d. “costi della politica”, tra i quali si è arrivati spesso a ricomprendere, *tout court*, il funzionamento degli enti locali e, in particolare, di quelli intermedi. L’azione innovatrice del legislatore statale, caratterizzata da un tasso particolarmente elevato di «approssimazione istitu-

²⁵ Sul punto si vedano le considerazioni svolte da G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 1/2012, 17/01/2012, *passim*, in ordine all’affermarsi di un concetto di «coordinamento dinamico della finanza pubblica», che si realizza attraverso la fissazione cogente, nell’ambito della legislazione finanziaria statale, di obiettivi di riduzione della spesa da operarsi da parte degli enti territoriali, tra cui le Regioni. Cfr. anche, più di recente, G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali. Rivista delle autonomie territoriali*, fasc. 2/2017, in cui sono argomentatamente esposte considerazioni molto poco confortanti sullo stato dell’autonomia (non solo) finanziaria degli enti territoriali, dato l’impatto che misure giustificate sul presupposto dell’esigenza di assicurare il coordinamento della finanza pubblica possono avere, in termini generali, sul principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, si veda l’ampia ricostruzione operata da M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

²⁶ Come è noto, il sistema del patto di stabilità interno veicolava il concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali, mediante la fissazione annuale di un obiettivo di saldo finanziario coincidente con un avanzo di bilancio, fortemente penalizzante per i suddetti enti e per le loro possibilità di spesa per investimenti. Tale regola è stata sostituita da quella, più favorevole per i succitati enti, del bilancio in equilibrio (e dunque non in attivo), desumibile dall’art. 9, comma 1, della legge n. 243/2012 (Disposizioni per l’attuazione del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione), il quale statuisce che «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell’articolo 10».

²⁷ Sull’orientamento del legislatore statale a riscrivere porzioni molto rilevanti della normativa in materia di enti territoriali mediante provvedimenti contraddistinti dalla logica emergenziale e dalla prevalente finalità (conseguita o meno è un altro discorso) di ridurre la spesa pubblica, si vedano le riflessioni, tra gli altri, di S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012 e di S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.it*, ottobre 2012. Sul manifestarsi del succitato orientamento con specifico riferimento alle Province, cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 3/2012, il quale, a p. 3, rileva che, significativamente, all’interno della famosa lettera inviata dalla BCE al Presidente del Consiglio italiano nel settembre 2011, si richiedeva, tra l’altro, «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)», e M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *Osservatorio Aic*, luglio 2013.

zionale»²⁸ e contraddistinta da una coerenza, a dir poco, problematica con l'impianto costituzionale vigente, si è articolata in una serie variegata di provvedimenti, adottati per lo più mediante decreto-legge, preminentemente motivati dall'obiettivo della riduzione della spesa pubblica. Si tratta, per citare i principali: di quelli finalizzati ad imporre riduzioni del numero degli amministratori locali (legge n. 191/2009, decreto-legge n. 2/2010, decreto-legge n. 138/2011); di quelli finalizzati a prevedere obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto i 5000 abitanti (decreto-legge n. 78/2010), previsione la cui operatività, quanto al termine entro cui adempiere l'obbligo, è stata da ultimo differita, dopo varie precedenti proroghe, al 31 dicembre 2018, ad opera dell'art. 1, comma 1120, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018); di quelli che, previa individuazione di una dimensione ottimale per l'ente Provincia, avevano disposto la soppressione delle Province che non superassero determinati limiti dimensionali, quanto all'estensione del territorio e alla consistenza della popolazione residente (decreto-legge n. 138/2011); di quelli finalizzati ad un ripensamento dell'organizzazione interna delle Province e al passaggio ad una forma di governo incardinata su organi tutti privi di diretta rappresentatività del corpo elettorale basata su organi (decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, e decreto-legge n. 95/2012, il quale disponeva anche l'istituzione delle Città metropolitane, configurate, al pari delle Province, come "enti di secondo livello", salva la possibilità, a determinate condizioni, di una diversa previsione statutaria)²⁹; di quelli finalizzati al riordino/alla riduzione delle funzioni provinciali (decreto-legge n. 95/2012, che, tra l'altro, metteva in moto un processo di ridimensionamento delle funzioni provinciali).

Le innovazioni progettate e avviate dal legislatore hanno subito una battuta d'arresto, con riferimento al ridisegno strutturale e funzionale delle istituzioni provinciali e della loro dimensione territoriale, in ragione della dichiarazione di incostituzionalità di cui sono state oggetto, con sentenza n. 220/2013, alcuni contenuti molto importanti dei decreti-legge nn. 201/2011 e 95/2012. Di questi ultimi è stata censurata la pretesa di realizzare una rilevante riforma ordinamentale delle Province, facendo leva sulla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., attraverso una via costituzionalmente inadatta allo scopo, quale la decretazione d'urgenza³⁰. Di questa è stata sottolineata anche l'incompatibilità logica e

²⁸ V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *federalismi.it*, n. 2/2012, pp. 2-3, rileva che «a leggere la convulsa serie di manovre finanziarie del 2010-2011 e il disegno governativo di riforma costituzionale di soppressione delle Province [ci si riferisce ad un disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri nel settembre 2011], vien da pensare che il vero pericolo per l'equilibrio del sistema costituzionale non provenga più dall'"ingegneria istituzionale", bensì, più banalmente, dall'"approssimazione istituzionale"», precisando che «gli "ingegneri" sono coloro che nutrono piena fiducia nella capacità delle regole di creare un sistema virtuoso», ritenendo che esse siano proficuamente esportabili in contesti diversi da quello originario, mentre «gli "approssimativi", al contrario, non si curano degli esiti delle regole da introdurre, né si preoccupano dell'eventualità che le stesse siano irrazionali, prima ancora che irragionevoli», confidando «nella forza simbolica (e taumaturgica) delle stesse, anche se di per sé illogiche e deficitarie».

²⁹ Una trattazione completa e aggiornata delle questioni concernenti la Città metropolitana, in chiave anche comparatistica, si può trovare in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017.

³⁰ Volendo richiamare alcuni passaggi fondamentali della sua sentenza, la Corte, dopo aver rilevato, a proposito delle norme da introdursi in base alla competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), che «si

giuridica con la lettera e lo spirito dell'art. 133, comma 1, Cost., relativo al procedimento per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e per l'istituzione di nuove Province³¹.

Particolarmente significativo, ai fini del presente lavoro, è poi il noto passaggio della succitata sentenza in cui, con riguardo alle motivazioni delle dichiarazioni di incostituzionalità emesse, il giudice delle leggi afferma che «le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative» (punto 12.1. del Considerato in diritto). Si tratta di affermazioni interpretate dal legislatore come un via libera per la possibile adozione successiva, con atti di rango primario, ma diversi dal decreto-legge, normative di contenuto analogo a quello delle norme censurate dalla Consulta, cosa che prontamente è avvenuta.

Eccezion fatta, in effetti, per le norme sul ridisegno della geografia territoriale delle Province, che sono state accantonate, insieme all'esigenza ad esse sottesa, pur sicuramente fondata su evidenti dati di fatto³², molte delle previsioni, sia in materia di riforma delle Province (e di istituzione delle Città metropolitane) che di associazionismo comunale, sono state riprese e “messe a sistema” dalla legge n. 56/2014 (conosciuta come legge Delrio). Si tratta

tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”», afferma che «da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento» e che «si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d'urgenza”» (punto 12.1. del Considerato in diritto). Per un commento alla decisione, cfr. M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2013.

³¹ La Corte infatti, al punto 12.2 del Considerato in diritto, richiamando l'espressa previsione costituzionale, di cui all'art. 133, comma 1, della necessaria iniziativa comunale, ai fini dell'approvazione di leggi statali volte al mutamento di circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove Province, rileva che «esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali».

³² C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale*, cit., p. 79, afferma, in proposito, che «si è trattata di una vera e propria occasione mancata, considerato che l'adeguamento della mappa provinciale è ormai da tempo una necessità derivante alla modificazione dei sistemi di trasporto e di relazione tra le comunità territoriali, dal progresso tecnologico e dalla conseguente maggiore facilità dei sistemi di comunicazione a distanza, e, infine, dalla progressiva estensione dei bacini ottimali di gestione dei servizi pubblici economici, oltre che degli ambiti ottimali per lo svolgimento di molte funzioni amministrative caratterizzate da elevata complessità tecnica».

di una legge, senz'altro sollecitata, quanto alla tempistica della sua approvazione, anche dall'esigenza di evitare che, privato di fondamento il commissariamento degli organi elettivi provinciali in seguito all'annullamento delle norme che avevano trasformato le Province in enti di secondo grado, si dovessero presto convocare elezioni a suffragio universale per consigli e presidenti degli enti intermedi, nonostante la sempre viva volontà politica di mantenere ferma l'abolizione dell'elettività degli organi e, in prospettiva, di sopprimere le Province³³. Non si può negare comunque che la legge n. 56/2014 abbia in parte corretto i difetti di una disciplina di settore travolta negli anni precedenti da un'alluvione di interventi frammentari, fermo restando che, pur autorevolmente definita in dottrina «legge di grande riforma e raffinata ingegneria costituzionale»³⁴, non è esente, essa stessa, come vedremo più avanti, da rilevanti criticità sostanziali, volendo tacere di quelle formali³⁵.

Poco dopo il procedimento di approvazione della legge Delrio, ha preso avvio anche quello di revisione costituzionale che ha portato nel 2016 alla definitiva approvazione parlamentare della riforma Renzi-Boschi, mediante cui si puntava, con riguardo ai profili qui oggetto di precipuo esame, a fare quello che la Corte aveva appena affermato potersi fare solo mediante fonte costituzionale, ovvero privare la Provincia dello *status* di ente costituzionalmente necessario (e costitutivo della Repubblica). Se quest'ultima fosse stata approvata anche dal corpo elettorale, si sarebbe proceduto a stabilizzare, in un certo senso, i risultati di innovazioni legislative introdotte, a Costituzione invariata, seguendo una metodologia riformatrice peraltro, non senza fondate ragioni, fortemente criticata in dottrina. Si è infatti parlato in proposito di riformismo «performativo-metacronico», al fine di evidenziare un orientamento, evidenziatosi in modo particolarmente intenso in tempi recenti, a forzare gli equilibri ordinamentali mediante innovazioni legislative non pienamente coerenti (se non sostanzialmente incoerenti) con il quadro costituzionale, introdotte in attesa di un intervento di rango costituzionale chiamato, con evidente inversione del normale ordine logico e giuridico delle cose, ad adeguare il parametro costituzionale a quanto già stabilito mediante legge ordinaria³⁶. E, con riguardo ai suoi contenuti, la riforma costituzionale, come si vedrà meglio in seguito, avrebbe introdotto una cornice normativa in grado di assicurare al legislatore statale una posizione di netta preminenza in materia di autonomie territoriali (e, soprattutto, locali), la quale

³³ Così A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 2.

³⁴ Così F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio)*, Giuffrè, Milano, 2015, p. XV.

³⁵ Queste ultime sono evidenziate, tra l'altro, dalla stessa struttura di un provvedimento costituito da un articolo unico composto da centocinquantuno commi, approvato mediante posizione della questione di fiducia.

³⁶ Così S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., pp. 126-127, il quale definisce riformismo «performativo-metacronico», un modo di procedere adottando il quale «si introduce nel sistema, a un certo livello di produzione normativa (per esempio legislativo ordinario), una modificazione che dovrebbe essere stata preceduta da una modificazione a un livello superiore (per esempio costituzionale)», operazione a fronte di cui il legislatore, mentre ammette apertamente e rivendica tale rovesciamento logico e cronologico, «dichiara che provvederà successivamente a modificare anche la norma di rango superiore, perché *intanto* vuole *immediatamente* (atteggiamento metacronico) produrre il fatto riformatore (atteggiamento performativo), che invece secondo l'ordine delle cose avrebbe potuto e dovuto realizzare più avanti e secondo una sequenza rovesciata», potendosi affermare che, mediante tale *modus agendi*, «si infligge una ferita nell'ordinamento, si introduce un disordine nei "piani alti". Ma – promette il legislatore – la ferita sarà suturata *successivamente*, con una modificazione nel livello normativo maggiore».

avrebbe dovuto trovare una compensazione soprattutto nell'operare del nuovo Senato, al cui interno, in forme peraltro, come è noto, discutibili e discusse, gli enti territoriali sarebbero stati chiamati a concorrere all'elaborazione delle politiche nazionali³⁷.

L'intreccio tra innovazioni di rango legislativo e un processo di revisione costituzionale che investiva molto significativamente la materia qui oggetto di analisi sarà al centro della mia attenzione nelle prossime pagine. Lo scopo sarà principalmente quello di riflettere, anche alla luce degli orientamenti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, sulle conseguenze della mancata approvazione referendaria del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi e sulle prospettive del nostro sistema delle autonomie locali.

3. L'impatto della legge Delrio sull'ordinamento degli enti locali: uno sguardo d'insieme

Come sopra rilevato, la sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale ha rappresentato, per molti versi, uno spartiacque tra la fase più convulsa dell'azione del legislatore statale in materia di enti locali e quella contraddistinta da un percorso, concretamente intrapreso con l'entrata in vigore della legge Delrio, più chiaramente indirizzato verso una riforma di ampio impatto ordinamentale e di una certa, se pure limitata, organicità. Essa, abbandonato l'obiettivo di procedere ad una revisione delle circoscrizioni provinciali, ha appuntato la sua attenzione soprattutto sui profili organizzativi e strutturali degli enti intermedi, da una parte, e sul riordino delle funzioni provinciali, dall'altra, non senza introdurre norme specificamente volte a valorizzare il ruolo dell'associazionismo comunale e ad incidere innovativamente sulla disciplina delle unioni di Comuni e sui procedimenti di fusione. Si è altresì proceduto con tale legge, dopo anni di tentativi infruttuosi, all'istituzione delle Città metropolitane, chiamate a sostituirsi alle Province omonime.

A proposito di tale complesso intervento legislativo, nel soffermarmi sui suoi principali contenuti, mi pare opportuno cominciare dalla definizione generale delle Province e delle Città metropolitane offerta dai commi 2 e 3 dell'unico articolo di cui è composta la legge n. 56/2014. Esse sono definite «enti territoriali di area vasta». Si tratta di una definizione differente da quella di «ente locale intermedio tra Comune e Regione» che della Provincia fornisce l'art. 3, comma 3, del T.U.E.L., il quale integra tale definizione statuendo che la provincia «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo». La definizione «ente territoriale di area vasta», usata dal legislatore del 2014, pare voler sottolineare la strumentalità dell'innovazione istituzionale rispetto ad obiettivi essenzialmente attinenti ai profili funzionali dell'operatività degli enti, perseguiti appunto mediante «la creazione di un'amministrazione a marcata specializzazione funzionale»³⁸. Rispetto a quella usa-

³⁷ Per un quadro delle modifiche che la riforma costituzionale Renzi-Boschi avrebbe apportato ai profili strutturali, organizzativi e funzionali del Senato, che ne evidenzia le principali criticità, cfr. E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 37-79.

³⁸ C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2016, p. 857.

ta dal T.U.E.L., la definizione adoperata dalla legge Delrio richiama infatti un concetto, quello di «area vasta», che evoca non tanto la logica della definizione dell'ambito di autonomia politico-amministrativa da considerarsi di pertinenza necessaria di un ente, quanto quella della rilevazione di esigenze proprie di un determinato territorio, non necessariamente coincidente, in linea di principio, con quello di enti già esistenti, per il cui soddisfacimento devono essere individuate le soluzioni concretamente più adeguate³⁹. Non può certo sottovalutarsi l'opinione di chi in dottrina ha notato che la definizione offerta dalla legge Delrio deve considerarsi integrativa, e non abrogativa, di quella del T.U.E.L., dal momento che l'ampiezza delle formulazioni utilizzate per la definizione delle funzioni fondamentali delle Province non sarebbe in grado di qualificare la nuova Provincia come un ente sostanzialmente diverso dalla vecchia⁴⁰. Cionondimeno, la prospettiva generale entro cui ci si muove, evidenziata anche dalla definizione adoperata, pare innegabilmente essere quella di una significativa modifica dello *status* ordinamentale della Provincia, sebbene a Costituzione invariata. Tale conclusione è avvalorata da elementi desumibili dalla considerazione sia del profilo dell'organizzazione interna degli enti locali sia di quello dell'esercizio delle funzioni provinciali, in relazione al quale vedremo essere stata delineata una significativa modifica della declinazione attuativa dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

In riferimento al primo versante, ci si è orientati verso un modello di governo integrato dell'area vasta incardinato sul ruolo dei Comuni, individuati, al di sotto del livello regionale, come i soli enti dotati di organi direttamente rappresentativi dei cittadini-elettori e responsabili nei confronti degli stessi, ai quali è conferita l'abilitazione a designare anche gli organi di vertice degli enti di area vasta. Spetta, infatti, a sindaci e consiglieri comunali dei Comuni ricadenti nel territorio dell'ente di area vasta eleggere tanto, tra i sindaci, il Presidente della Provincia, quanto, tra sindaci e consiglieri, i membri del Consiglio provinciale (in numero variabile da 10 a 16, a seconda delle dimensioni demografiche della Provincia) o del Consiglio metropolitano (in numero variabile da 12 a 24), mentre il Sindaco metropolitano, organo di vertice della Città metropolitana, coincide di norma con il Sindaco del Comune capoluogo⁴¹. A

³⁹ Si veda in questo senso R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 54, il quale, raffrontando la definizione della legge Delrio con quella offerta dal T.U.E.L., afferma che: «la nuova definizione [...] è più compromettente e leggermente ossimorica. Compromettente perché collega la provincia ad un non facilmente definibile spettro di funzioni, quelle appunto di "area vasta"; ossimorica perché l'ente territoriale è un organismo pubblico e politico, mentre l'area vasta è piuttosto una dimensione progettuale. Mentre l'ente politico crea una struttura istituzionale stabile e di ordine politico che organizza una sezione del territorio nazionale e la relativa popolazione, l'area vasta guarda a funzioni che emergono in relazione a come il territorio e la popolazione (non necessariamente residente) esprime determinate esigenze: esigenze il cui "governo" richiede una cura che non può essere assicurata dagli enti territoriali (altrimenti sarebbero funzioni "comunali" e "provinciali")».

⁴⁰ Così G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 11.

⁴¹ Ai sensi del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, la regola della coincidenza del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo può essere derogata dallo statuto della Città metropolitana che «può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale», procedendosi poi, prima dell'avvio della procedura di elezione a suffragio universale, «ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni», secondo un procedimento che include anche un rimando alla disciplina di cui all'art. 133 Cost., relativa all'istituzione e alla denominazione di nuovi Comuni. Lo stesso comma 22 stabilisce poi che, in alternativa alla procedura prima descritta, «per le sole città met-

questi organi si affiancano, per Province e Città metropolitane, rispettivamente, l'Assemblea dei Sindaci e la Conferenza metropolitana, composte da tutti i sindaci dei comuni appartenenti all'ente intermedio. È necessario evidenziare, inoltre, che i titolari degli organi delle Province e delle Città metropolitane mantengono contestualmente le cariche detenute a livello comunale, la cessazione dalle quali implica quella dalle cariche provinciali e metropolitane, e che gli incarichi svolti all'interno degli organi degli enti di area vasta sono esercitati a titolo gratuito. Tale nuova conformazione organizzativa delle Province, su cui concentrerò specificamente la mia attenzione (salvo alcuni opportuni riferimenti alle Città metropolitane), è coerente – è stato affermato – con l'idea di «trasformare la Provincia in uno snodo di rappresentanza degli interessi comunali, in grado di garantire la gestione di un nucleo essenziale di funzioni richiedenti un esercizio coordinato in vaste zone sovracomunali e di realizzare una più coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comuni e livello intermedio»⁴². Si è parlato, in altri termini, di accoglimento di «un modello di *governance* territoriale integrata, nella quale la rappresentatività delle comunità locali va intesa in un senso complessivo e non ponendo attenzione ad uno specifico livello di governo»⁴³. Emerge evidentemente una prevalente «*ratio* efficientistica» della nuova configurazione delle Province, che accorda preminenza agli aspetti concernenti il versante funzionale rispetto a quello strutturale degli enti di cui si discute⁴⁴. La relazione tra i due versanti appena citati sarà, per la sua estrema rilevanza, oggetto di particolare attenzione, quando si tornerà più avanti a soffermarsi sul significato di queste trasformazioni.

Parallelamente, sul secondo versante, la legge Delrio è intervenuta in maniera innovativa sulla definizione delle funzioni fondamentali, oltre che delle neo-istituite Città metropolitane, delle Province, in riferimento alle quali ha dettato altresì norme relative al riordino delle funzioni non fondamentali. A proposito delle funzioni fondamentali provinciali, il comma 87, ponendosi sulla scia della dottrina maggioritaria e della giurisprudenza costituzionale, circoscrive la competenza statale alla (mera) individuazione di tali funzioni, la cui disciplina è invece demandata ai legislatori competenti per materia⁴⁵. E va inoltre rilevato il ridimensiona-

ropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana».

⁴² C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale*, cit., pp. 80-81.

⁴³ E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2015, p. 160.

⁴⁴ G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 100, il quale rileva che «con questa soluzione le nuove province verrebbero "spolitizzate", ossia private di autonomia politica propria, per diventare enti di rappresentanza istituzionale, in particolare comunale», con il fine di garantire in questo modo «l'eliminazione alla radice di tutte le sovrapposizioni, duplicazioni, frizioni che in passato si verificavano con frequenza tra le attività provinciali e quelle comunali».

⁴⁵ Il comma citato nel testo statuisce infatti che «le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

mento delle funzioni fondamentali adesso individuate ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p), rispetto alle funzioni complessivamente assegnate alla Provincia dal T.U.E.L. Tra le suddette funzioni, elencate al comma 85, dell'art. 1 della legge Delrio, non si può fare a meno di notare che ricadono funzioni eterogenee, tanto di pianificazione e programmazione, quanto di regolazione o diretta gestione di attività amministrative e servizi⁴⁶, non risultando comprese, tra quelle elencate, funzioni di (mero) coordinamento delle funzioni comunali.

Non viene dunque seguita l'impostazione sostanzialmente fatta propria dal decreto-legge n. 201/2011, il quale configurava le Province, anche dal punto di vista del loro profilo funzionale, appunto come strumenti di esercizio coordinato di funzioni comunali⁴⁷. Si tratta invece, nella legge n. 56/2014, di funzioni esplicitamente attribuite alle Province «quali enti con funzioni di area vasta» (art. 1, comma 85) e per le quali, dunque, è stata assunta *a priori* (a monte cioè dei processi di conferimento che interessano le funzioni non fondamentali) l'inadeguatezza dei Comuni e l'esigenza di un esercizio unitario (al livello provinciale). È stato poi molto opportunamente rilevato che, oltre alle funzioni consistenti nello svolgimento diretto di compiti operativi, non sono correttamente qualificabili come funzioni di (mero) coordinamento intercomunale neanche, tra le altre, quelle di pianificazione, pur a volte espressamente definita come «di coordinamento». Tali funzioni implicano infatti l'adozione di scelte di natura eminentemente sovracomunale, le quali parrebbero esigere, perciò, di essere assunte all'interno di sedi istituzionalmente legate ad un circuito politico-rappresentativo che si alimenti di interessi propri di una collettività più ampia di quella afferente agli enti di prossimità⁴⁸.

⁴⁶ Si tratta delle funzioni di «a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale». Alle Province con territorio interamente montano e confinanti con altri Paesi sono attribuite anche funzioni ulteriori, cioè quelle di «a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo» e di «b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

⁴⁷ L'art. 23, comma 14, del decreto-legge n. 201/2011 stabiliva infatti che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

⁴⁸ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, p. 219, il quale nota che il coordinamento definibile come "intercomunale" «non ha nulla a che vedere con le funzioni di area vasta, la cui individuazione dipende dai loro caratteri oggettivi; il loro contenuto, infatti, gli interessi pubblici curati, non consentono un esercizio a livello comunale» e richiamando, al fine di chiarire la differenza tra funzioni di area vasta e funzioni di (mero) coordinamento, l'esempio della pianificazione territoriale denominata «di coordinamento», a proposito della quale si afferma che «qui le grandi scelte di localizzazione territoriale (positive o negative dal punto di vista degli interessi dei singoli Comuni) sono effettuate a livello dell'area vasta, ma non sono un mero coordinamento tra gli interessi e le posizioni espresse dai Comuni dell'area; sono scelte che, tenuto conto degli interessi e delle posizioni dei Comuni e delle loro popolazioni, sono assunte in modo distinto, con una decisione che trova la sua legittimazione nell'esigenza di un esercizio "unitario" e non "associato" della funzione», come si può bene comprendere pensando alla «scelta localizzativa (di una discarica o di un'area industriale)», la quale «è assunta anche nei confronti di Comuni che eventualmente non la condividano (sempre che ad essi, e alle loro popolazioni, siano stati

Un altro aspetto essenziale della complessiva operazione di ridefinizione del profilo funzionale delle Province è costituito dal riordino delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali. Premesso che l'esigenza di un generale intervento riallocativo delle funzioni provinciali si faceva sentire anche prima e al di là del ridimensionamento del ruolo della Provincia perseguito dal legislatore del 2014, operato nella prospettiva di una sua possibile soppressione⁴⁹, entrando nel merito delle innovazioni introdotte, viene in rilievo, *in primis*, il comma 89 dell'art. 1 della legge n. 56/2014. Tale disposizione stabilisce che «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione» e in vista del perseguimento di una serie di finalità, chiamate ad orientare l'operazione di riordino, tra le quali trovano spazio rilevante quelle ispirate dall'obiettivo di valorizzare e promuovere forme di collaborazione e di raccordo tra Comuni e tra Comuni ed enti intermedi⁵⁰.

In proposito, deve rilevarsi che il prospettato riordino funzionale, considerato nel suo complesso, non si configura, nonostante la rappresentazione, chiaramente sminuente, dell'ente Provincia sottesa all'intervento riformatore, come necessariamente foriero di un forte ridimensionamento dei compiti provinciali, molto essendo affidato alle determinazioni che sono chiamati ad adottare i legislatori (statale e, soprattutto, regionali), che l'art. 118 Cost., prima ancora della legge Delrio, vincola a tenere conto degli enti intermedi nell'assumere decisioni relative al conferimento delle funzioni amministrative. E va inoltre richiamata una disposizione della legge Delrio, su cui si tornerà nel prosieguo, che apre, anzi, esplicitamente,

forniti tutti gli strumenti di adeguata partecipazione)», ragion per cui, in conclusione, si può affermare che «il coordinamento che si realizza con le funzioni di area vasta, quindi, è ben diverso dal primo: è un coordinamento "sovra comunale", non affidabile agli stessi Comuni».

⁴⁹ Così C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56 del 2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 101, la quale rileva che «la sovrapposizione di competenze, ruoli e funzioni tra i diversi soggetti operanti a livello sub-statale è sempre stata considerata uno dei fattori principali di criticità su cui intervenire», per poi aggiungere, a p. 102, che, alla luce di ciò, «la riorganizzazione delle competenze provinciali secondo criteri di sussidiarietà, differenziazione e non sovrapposizione non costituisce semplicemente una conseguenza dell'avvenuta individuazione delle funzioni fondamentali (posto che, peraltro, appare pacifico che le Province, in quanto enti territoriali titolari di funzioni proprie e conferite, possano mantenere anche funzioni non fondamentali), né deriva solo dalla necessità di riattribuire ad altri livelli di governo le funzioni provinciali divenute incompatibili con il nuovo carattere di secondo grado dei loro organi, ma è essa stessa un obiettivo fondamentale a cui tendere, facilitato, senz'altro, dalla perdita di rappresentatività diretta degli organi provinciali, ma non mera conseguenza di quest'ultima». Cfr., analogamente, S. BIANCHINI, *Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 188, il quale nota, nel descrivere uno status quo ante legge Delrio tutt'altro che confortante, che «l'applicazione distorta dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. ha determinato una distribuzione "frantumata" multilivello delle funzioni amministrative, ciascuna frazionata presso le diverse amministrazioni territoriali in modo parcellizzato e – quindi – con una stratificazione disarticolata dei centri decisionali e una conseguente moltiplicazione dei costi».

⁵⁰ Le finalità elencate sono «individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni», aggiungendo la disposizione in esame che «sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali». Non si deve poi dimenticare che il comma 88 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 stabilisce che la Provincia, oltre alle funzioni fondamentali e a quelle attribuite in sede di riordino, «può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

spiragli per una significativa valorizzazione del ruolo dell'ente Provincia. Il riferimento è a quanto stabilito dal comma 90 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 in relazione alle funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, che, prima del riordino, risultino attribuite, da parte delle normative statali o regionali di settore, ad «enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale». A tal proposito, si stabilisce che si proceda alla soppressione dei succitati enti o agenzie e all'attribuzione alle Province delle funzioni prima assegnate agli stessi, stabilendo altresì che siano individuate misure premiali in favore delle Regioni che approvino leggi orientate in tal senso⁵¹.

Accanto ai profili attinenti alla struttura e alle funzioni degli enti di area vasta si pone il terzo ambito toccato dalla legge n. 56/2014, cioè quello relativo, oltre che alle fusioni di Comuni, all'esercizio associato delle funzioni comunali⁵², ambito sul quale nel presente saggio non ci si soffermerà specificamente, salvo brevi cenni. Le pertinenti previsioni introdotte dalla legge Delrio rivelano una portata innovativa senz'altro minore rispetto alla normativa previgente di quella propria delle norme precedentemente richiamate, ma tutt'altro che sottovalutabile. Ricordato che la promozione dell'esercizio associato di funzioni comunali è richiamata tra le finalità dell'opera di riordino delle funzioni provinciali, risulta opportuno qui accennare a come la legge n. 56/2014 contenga disposizioni modificative della disciplina dei poteri e dell'organizzazione delle unioni di Comuni dettata dal T.U.E.L., oltre che rafforzative della potestà statutaria delle stesse unioni (si veda in particolare il comma 105 dell'art. 1 della legge Delrio), e, per altro verso, disposizioni che hanno introdotto innovazioni di una qualche rilevanza nella disciplina dettata dal decreto-legge n. 78/2010 (in particolare, i commi 28 bis e 31 dell'art. 14) in materia di esercizio obbligatoriamente associato, mediante unione di Comuni o convenzione, delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, per tali intendendosi quelli con meno di cinquemila abitanti o con meno di tremila, qualora appartenenti o appartenuti a Comunità montane. Si tratta di previsioni che attestano evidentemente l'interesse del legislatore del 2014 nei confronti di un altro snodo fondamentale del sistema di governo locale, quale quello costituito dalle forme di esercizio associato di funzioni.

Considerate le finalità complessive del saggio, al termine di questa breve carrellata dei principali contenuti della legge n. 56/2014, risulta opportuno soffermarsi sull'inciso «in

⁵¹ La rilevanza del richiamato comma 90 è sottolineata da F. Fabrizzi, *Le Province*, in F. FABRIZZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 71, la quale, sulla scorta della considerazione anche delle funzioni fondamentali attribuite alle Province, afferma che, mediante la succitata disposizione, «non solo [...] la legge riconosce alla provincia alcune funzioni chiave, talune già identificate come storicamente proprie del livello provinciale, altre nuove; ma, soprattutto, la legge compie un'operazione di "riconduzione ad unicità" di tutti quei compiti che fino ad oggi sono stati assegnati a società e consorzi, avviando dunque un processo di semplificazione che dovrebbe condurre – questo sì – ad effettivo risparmio di spesa».

⁵² Sui più recenti sviluppi in materia di esercizio associato delle funzioni comunali, si vedano, oltre a V. TONDI DELLA MURA, *op. cit.*, e a P. FORTE, *op. cit.*, F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK, Rimini, 2008, p. 37 ss., P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *federalismi.it*, 1° agosto 2012, M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.1/2014, p. 97 ss., M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012 e M. TRAPANI, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta "callaia" di una riorganizzazione istituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 21 marzo 2017.

attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», che ricorre nei commi 5 (sulle Città metropolitane) e 51 (sulle Province) dell'art. 1 della legge Delrio. A tal proposito, va innanzitutto decisamente negato che la formulazione adoperata possa implicare la previsione di una durata temporaneamente limitata della legge. In primo luogo, ci si trova di fronte ad un'espressione non inconsueta per il legislatore italiano, a cui non è mai stato attribuito un significato come quello appena prospettato. Inoltre, interpretare così il suddetto inciso confliggerebbe con quanto chiaramente affermato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 220/2013, circa la natura di leggi destinate a durare nel tempo, cosa che preclude il ricorso alla decretazione d'urgenza, propria di quelle adottate ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p), Cost.⁵³. Chiarito che bisogna leggere invece l'inciso appena richiamato come puramente indicativo della prodromicità, nelle intenzioni del legislatore, della legge Delrio rispetto alla riforma costituzionale allora *in itinere*⁵⁴, è indubbia l'influenza che la prospettiva della riforma costituzionale ha esercitato sulle scelte operate dal legislatore, cosa di cui dovrà tenersi adeguatamente conto nel confrontarsi con l'impatto della mancata entrata in vigore del disegno di revisione costituzionale sulle prospettive di attuazione di una disciplina legislativa molto articolata e, come vedremo, non priva di rilevanti criticità.

4. Gli enti locali nel disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi

Se si concentra l'attenzione sulle disposizioni del progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi più rilevanti per gli enti locali, a venire in considerazione è, in primo luogo, quello che ha costituito anche uno dei cardini della campagna politica che ha sostenuto il tentativo di riforma, ovvero l'espunzione dal testo costituzionale di tutti i riferimenti testuali alle Province. La Provincia avrebbe dunque perso lo *status* di ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost., nonché, tra l'altro, costituzionalmente coinvolto nei processi distributivi delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e di esercizio dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)⁵⁵. Si tratta di una scelta che, mentre risulta espressiva del diffuso senso comune abrogazionista del livello intermedio del governo locale, lascia trasparire la sua natura "congiunturale", connessa al sentimento negativo maturato nei confronti delle Province. Non convince pienamente infatti l'opzione di decostituzionalizzare l'area vasta, per così dire, soltanto a metà, mantenendo, a differenza delle Province, le Città metropolitane tra

⁵³ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 543.

⁵⁴ Così G. BOGGERO, "In attesa della riforma del Titolo V". *L'attesa è finita: quid iuris?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2016, p. 637, il quale afferma che la formulazione adoperata dal legislatore, di valore sostanzialmente politico, deve intendersi «come una sorta di "condizione sospensiva", da interpretarsi nel senso che la cd. legge Delrio costituiva la fase procedimentale prodromica alla "decostituzionalizzazione" delle Province e all'istituzione delle Città metropolitane, operazione che, in ossequio al principio di rigidità costituzionale di cui all'art. 138 Cost. (così già Corte costituzionale, sent. n. 220/2013, rel. Silvestri), avrebbe potuto trovare pieno compimento soltanto con la promulgazione della legge costituzionale recante modifiche al Titolo V».

⁵⁵ Accanto alle modifiche richiamate nel testo deve ricordarsi anche la progettata espunzione del riferimento alle Province dall'art. 132, comma 2, Cost. e l'abrogazione dell'art. 133, comma 1, contenente la disciplina del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della istituzione di nuove Province.

gli enti costitutivi della Repubblica. Sebbene possano atteggiarsi in maniera parzialmente diversa a seconda dei contesti (metropolitani o meno), non pare potersi affermare che le esigenze collegate al governo dell'area vasta sussistano solamente in alcuni territori e non in altri⁵⁶.

Accanto alle disposizioni (abrogative) specificamente concernenti le Province, un altro aspetto di portata generale che è opportuno richiamare concerne il contenuto dell'art. 117, comma 2, lettera p). Esso, nella formulazione proposta dal disegno di revisione costituzionale, attribuiva alla legislazione esclusiva statale, la disciplina della materia «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni». Tale prescrizione avrebbe, in primo luogo, ampliato significativamente l'area di pertinenza del legislatore statale, estendendola, oltre che alle materie in precedenza (e tuttora) indicate nella disposizione in esame, anche all'ampio oggetto dell'«ordinamento» di Comuni e Città metropolitane⁵⁷. In secondo luogo, il riscritto art. 117, comma 2, lettera p), avrebbe esteso la competenza del legislatore statale anche alle «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni». In questo modo, si mirava a sottrarre in maniera inequivocabile la materia della disciplina delle forme associative alla competenza legislativa residuale delle Regioni, attribuendola al legislatore statale, per quanto limitatamente alle «disposizioni di principio», cosa che avrebbe consentito, almeno in astratto, di superare le incertezze che contraddistinguevano, come avremo modo di vedere, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

A proposito dell'eliminazione dal testo costituzionale dei riferimenti alla Provincia, come sua conseguenza la previsione di tale ente nell'ordinamento italiano sarebbe diventata oggetto di una scelta rientrante nella piena discrezionalità del legislatore ordinario. Non pare infatti che, in mancanza peraltro di una normativa transitoria che disciplinasse la riallocazione di funzioni, beni e personale provinciali, l'intitolazione «Abolizione delle Province» dell'art. 29 del disegno di legge di revisione costituzionale potesse intendersi come implicante l'abolizione *ipso facto* delle Province o l'introduzione di un vincolo cogente nei confronti del legislatore a procedervi⁵⁸. D'altra parte, ad orientare la discrezionalità legislativa in favore della sopravvivenza delle Province, a seguito dell'eventuale entrata in vigore della riforma

⁵⁶ Come rilevato da F. FABRIZZI, *op. cit.*, pp. 76-77, la quale, dopo aver notato che «l'aver eliminato l'ente di riferimento non significa [...] aver eliminato le funzioni che esso svolge, né può significare che la dimensione di area vasta non esiste più», giunge ad affermare che «pare evidente che ci sia un fraintendimento di fondo [...]: l'area vasta può essere tanto ad alta urbanizzazione – ed avremo allora le città metropolitane – quanto a bassa o diffusa urbanizzazione; che essa si collochi in un'area a vasto insediamento o viceversa a bassa densità abitativa, si tratta pur sempre di quella *size* intermedia che si colloca tra la Regione e il Comune», cosicché «per quale ragione la città metropolitana venga mantenuta nell'elenco dell'art. 114 Cost. e l'ente di area vasta venga invece eliminato, non è dunque molto chiaro».

⁵⁷ Sarebbe stata così aperta la strada all'esercizio di una potestà conformativa diretta del legislatore statale per molti versi analoga a quella esercitabile nel vigore del vecchio Titolo V, entro il cui ambito di operatività sarebbero ricaduti profili in merito ai quali il vigente testo costituzionale apre potenziali spazi di intervento per i legislatori regionali. E la suddetta avrebbe integrato i poteri conformativi indiretti esercitabili ai sensi del titolo competenziale relativo al «coordinamento della finanza pubblica», che la riforma Renzi-Boschi avrebbe riqualificato come materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

⁵⁸ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 543-544.

costituzionale, era la presenza, tra le «disposizioni finali» del disegno di legge di revisione costituzionale di una disposizione, l'art. 40, comma 4, la quale statuiva, al primo periodo, che «per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale»⁵⁹.

Va innanzitutto premesso che, nell'ambito del contesto ordinamentale eventualmente determinato dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, il succitato riferimento agli «enti di area vasta» si sarebbe potuto riferire soltanto alle Province (come disciplinate dalla legge Delrio), dal momento che ai profili strutturali e funzionali delle Città metropolitane sarebbe stata invece applicabile, pianamente, in via esclusiva, la disciplina dettata dalle pertinenti disposizioni costituzionali che avrebbero continuato a riferirsi espressamente alle stesse, ma non più alle Province. Inoltre, in mancanza della previsione di cui al succitato art. 40, comma 4, la competenza in materia di disciplina dei profili strutturali e organizzativi dell'area vasta non metropolitana sarebbe rifulsa all'interno di quella sulle forme associative dei Comuni, senza alcun dubbio o eccezione. La stessa nozione di area vasta avrebbe perso il suo ancoraggio costituzionale, al di fuori degli ambiti di operatività delle Città metropolitane.

A fronte di tale ricostruzione, la collocazione della previsione di cui all'art. 40, comma 4, tra le «disposizioni finali» e non all'interno dell'art. 117 Cost. contribuisce a smentire l'idea che la riforma costituzionale avesse previsto una piena costituzionalizzazione dell'area vasta in quanto tale, risultando del resto alquanto arduo circoscrivere all'interno della nozione costituzionalizzata di «forme associative di comuni» un sottoinsieme relativo all'area vasta, in mancanza di riferimenti, nel nuovo testo costituzionale, ad enti chiaramente individuati come costitutivi della Repubblica al pari di Regioni e Comuni. Si deve cionondimeno riconoscere che la presenza nel testo del d.d.l. di revisione costituzionale della disposizione in esame comunque «attesta l'esistenza di un livello intermedio (l'area vasta, appunto) anche nel nuovo quadro costituzionale»⁶⁰. Coerentemente con l'ubicazione della statuizione, è possibile affermare che il primo periodo dell'art. 40, comma 4, del disegno di legge di revisione costituzionale, che faceva espresso riferimento agli «enti di area vasta», si configurava come norma derogatoria rispetto a quella generale di cui all'art. 117, comma 2, lettera p)⁶¹. La funzione assolta da tale norma sarebbe stata, in concreto, quella di consentire il ricorso al procedimento legislativo bicamerale non paritario (a prevalenza Camera dei deputati) per interventi modificativi dell'impianto dell'organizzazione delle Province introdotto dalla legge n.

⁵⁹ Il secondo periodo della medesima disposizione, non rilevante ai fini del discorso che stiamo adesso svolgendo, stabiliva, per parte sua, che «il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

⁶⁰ G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n. 19/2016, p. 5.

⁶¹ Si veda in questo senso A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5/2016, p. 6, secondo cui «non può essere messo in dubbio che siffatta sub-materia, in mancanza della norma transitoria, rientrerebbe senz'altro nella disciplina concernente le forme associative dei Comuni», considerato che «non si può ritenere, infatti, che il legislatore statale ordinario, a seguito della decostituzionalizzazione delle province, avrebbe meno titolo per disciplinare gli enti di area vasta come formule organizzatorie di secondo grado rispetto ai Comuni a esse appartenenti in confronto a quanto ne abbia, già oggi, a Costituzione vigente».

56/2014, invece di quello bicamerale paritario, previsto invece con riguardo alle materie di cui all'art. 117, comma 2, lettera p).

In questo modo, si sarebbe conservata alle Province come disciplinate dalla legislazione ordinaria vigente (per le parti non direttamente confliggenti con il nuovo testo costituzionale) una rilevanza/copertura costituzionale, agevolandosi altresì l'intervento del legislatore, dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, sulla disciplina vigente mediante innovazioni contenute, però, entro i limiti propri di una "manutenzione" della normativa concernente le decostituzionalizzate Province. Tali innovazioni, da apportarsi in una prima fase di applicazione del nuovo testo costituzionale, non avrebbero dunque dovuto modificare la sostanza dei contenuti della normativa statale vigente⁶², mentre sarebbe spettata ai legislatori regionali la possibilità di introdurre, entro la cornice stabilita dal legislatore statale, normative portatrici di elementi, anche significativi, di differenziazione. Non si può peraltro negare che tale lettura dovesse confrontarsi con le asperità della difficile individuazione dei limiti del concetto di "manutenzione normativa". Considerata anche la valenza, sebbene significativa, non formalmente dirimente della collocazione della previsione in esame tra le disposizioni finali del disegno di revisione costituzionale, non si può quindi escludere in maniera assoluta che all'art. 40, comma 4, del disegno di revisione costituzionale potesse essere riconosciuta la valenza di stabile fondamento costituzionale per l'intervento legislativo in materia di enti di area vasta diversi dalle Città metropolitane⁶³.

Rivolgendo adesso l'attenzione ai profili funzionali, cioè all'individuazione e all'esercizio delle funzioni amministrative delle Province, non riconducibili tra quelli ordinamentali richiamati dal più volte citato art. 40, comma 4, si deve rilevare che a tal proposito i legislatori (statale e regionali) sarebbero stati sin da subito chiamati a conformarsi all'assetto competenziale di cui all'art. 117 Cost. Un assetto che non avrebbe più attribuito al legislatore statale la potestà legislativa esclusiva in materia di determinazione delle funzioni fondamentali di enti di area vasta diversi dalle Città metropolitane, lasciando campo libero all'intervento, in primo luogo, dei legislatori regionali nella ridefinizione del loro profilo funzionale, ferma l'applicazione delle disposizioni previgenti, sino all'entrata in vigore delle nuove,

⁶² Così A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, cit., p. 10, il quale afferma che dunque «fino a quando non si riterrà di riordinare gli enti di area vasta (attualmente provinciali), ad esempio, per ampliarne la taglia dimensionale minima, continueranno ad applicarsi le norme della legge c.d. Delrio (quelle non incompatibili con la sopravvenuta legge costituzionale) o delle successive leggi di manutenzione del testo (al fine, ad es., di comporre un testo unico delle norme ordinamentali generali sugli enti di area vasta), altrimenti si dovrà fare esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost.».

⁶³ Tale parrebbe essere l'orientamento fatto proprio da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2016, p. 626, il quale, senza alcun accenno ad una natura derogatoria della norma di cui al più volte citato art. 40, comma 4, rispetto a quella desumibile dall'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., afferma che «un aspetto positivo della riforma costituzionale del 2016 nella direzione della differenziazione era costituito da quanto previsto dall'art. 40.4 della legge costituzionale, secondo cui le disposizioni in materia di enti di area vasta sarebbero state adottate con legge regionale, fatti salvi i profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato, unitamente alla soppressione del farraginoso procedimento per la revisione delle circoscrizioni provinciali previsto dall'art. 133», aggiungendo che «da questa previsione derivava, d'altronde, necessariamente anche il progressivo superamento delle Province come ridisegnate dalla legge Delrio, per andare verso enti di area vasta concepiti dalle Regioni».

in virtù del principio di continuità ordinamentale⁶⁴. Va peraltro rilevato che, se non sarebbe dunque mancato un certo spazio per una differenziazione di matrice regionale⁶⁵, si sarebbe comunque trattato di uno spazio di tipo sostanzialmente interstiziale. In seguito all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi, si sarebbero infatti determinate le condizioni per un rilevante processo di accentramento tanto della funzione legislativa, quanto dell'esercizio delle funzioni amministrative.

In riferimento alla funzione legislativa, è sufficiente rinviare, in primo luogo, a quanto già detto a proposito della rilevante estensione della competenza del legislatore statale in materia di enti locali che si sarebbe determinata ai sensi del riformato art. 117, comma 2, lettera p). Per quel che concerne le associazioni tra Comuni (tra cui in prospettiva sarebbero stati assorbiti gli enti di area vasta), il testo costituzionale prefigurato dalla riforma Renzi-Boschi, oltre a imporre naturalmente il rispetto delle determinazioni legislative statali in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, avrebbe abilitato il legislatore statale a disciplinarne i tratti generali dell'organizzazione (le «disposizioni di principio»), lasciando alle Regioni spazi di intervento potenzialmente significativi, ma, in concreto, presumibilmente non amplissimi⁶⁶. E, in secondo luogo, accanto al detto, vi era poi il non (esplicitamente) detto. Tralasciando di soffermarsi qui sulle enormi potenzialità centralizzatrici della c.d. «clausola di supremazia», di cui al quarto comma del testo dell'art. 117 disegnato dalla riforma costituzionale⁶⁷, il riferimento è all'impatto che avrebbe potuto avere lo spostamento tra quelle di competenza esclusiva statale di molte materie prima di competenza (almeno concorrente) delle Regioni: al legislatore statale sarebbe stata consegnata la potestà di disciplinare le modalità di esercizio di molte delle funzioni fondamentali degli enti locali⁶⁸ e incrementato gli spazi di svolgi-

⁶⁴ Cfr., in questo senso, A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, cit., p. 13.

⁶⁵ Come rilevato da R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, pp. 508-509. E Non può inoltre dimenticarsi che sarebbe continuata a spettare ai legislatori regionali, ai sensi dell'immodificato art. 133, comma 2, Cost., la potestà di intervento sulla dimensione territoriale dei Comuni, alla quale si sarebbe aggiunta la competenza ad intervenire in materia di mutamento delle circoscrizioni degli enti di area vasta diversi dalle Città metropolitane, in quanto forme associative dei Comuni.

⁶⁶ Così A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 5, il quale, proiettandosi nella fase successiva ad un'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, afferma che «se al legislatore statale spetterà di porre solamente detti principi, questo significa che la nuova Costituzione lascerà un ruolo alla legge regionale ovviamente nell'ambito e nel rispetto dei principi», potendosi in proposito immaginare che, «anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, le Regioni potranno forse definire le soglie demografiche (massime o minime) per le forme di aggregazione e collaborazione tra i Comuni ma solo all'interno delle norme statali che, tra l'altro, definiranno gli organi e il funzionamento di questi enti e di queste attività considerato che già oggi, a Costituzione vigente «più regionalista», spetta allo Stato farlo anche in ragione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica».

⁶⁷ La disposizione richiamata nel testo stabiliva che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

⁶⁸ A. STERPA, *op. cit.*, pp. 5-7, afferma, a proposito della disciplina delle funzioni fondamentali nella fase successiva all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, che mentre si potrebbe «presupporre che le Regioni conserveranno un ruolo sul sistema locale nella misura in cui disciplineranno l'esercizio delle funzioni localmente esercitate», è necessario «in realtà giungere a diversa conclusione considerato che l'art. 117 Cost. riformato compie una strutturale operazione di ampliamento delle competenze statali a danno delle Regioni», essendo «sufficiente incrociare la competenza legislativa regionale sulla funzione fondamentale locale (sia dei

mento della potestà di conferimento delle funzioni amministrative diverse da quelle fondamentali. E non si può poi dimenticare che a risultare ampliata sarebbe stata anche l'area di operatività della potestà regolamentare statale, in conseguenza sia del parallelismo (salvo ricorso alla delega statale nei confronti delle Regioni) tra potestà legislativa e regolamentare stabilito dall'art. 117, comma 6, Cost., sia dell'attribuzione espressa al legislatore statale della potestà di definire la cornice legislativa (non solo limitatamente a norme di principio, secondo l'interpretazione consolidatasi in precedenza), entro la quale Comuni e Città metropolitane avrebbero potuto esercitare «potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»⁶⁹.

A fronte di un simile scenario, una scarsa portata riequilibratrice si sarebbe potuta assegnare all'esercizio, ai sensi del riscritto art. 117, comma 3 Cost., della competenza legislativa regionale in materia di «di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica». Si può infatti presumere che i legislatori regionali avrebbero potuto «indirizzare accordi e intese tra Comuni, Unioni, enti di area vasta, verso il raggiungimento di obiettivi finanziari programmati, ma non certo costruire autonome politiche regionali né tantomeno imprimere una specifica direzione al sistema locale partendo dai bilanci locali»⁷⁰. D'altra parte, tale competenza regionale si sarebbe atteggiata, nei fatti, come «subordinata» a quella statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Venendo alle questioni concernenti i processi di conferimento delle funzioni amministrative, l'eliminazione, tranne che in relazione ai territori di radicamento delle Città metropolitane, di un livello territoriale di governo tra i potenziali destinatari di funzioni ai sensi dell'art. 118 Cost. avrebbe potuto incidere significativamente sulle dinamiche applicative del principio di sussidiarietà, oltre che di quelli di adeguatezza e differenziazione. È infatti presumibile che, salvi gli effetti di un possibile ricorso consistente all'associazionismo comunale, constatata l'inadeguatezza del livello comunale, si sarebbe proceduto a conferire, in molti casi, le funzioni amministrative al livello regionale. Ne sarebbe conseguita un'intensificazione del processo di amministrativizzazione della Regione e un conseguente, inevitabile (e non certo apprezzabile), rafforzamento del centralismo regionale⁷¹.

Comuni che delle Province¹¹) per accorgersi che nel periodo 2001-2016 lo Stato ha definito le etichette delle funzioni fondamentali degli enti locali nel momento stesso in cui molte di esse sono disciplinate dalla legge regionale (come denota la difficoltà nell'attuazione della legge Delrio: criterio delle funzioni, criterio del personale, criterio dei costi)», scenario che sarebbe stato destinato a mutare, giacché «dal 2016, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, lo Stato sarà competente in molte materie nelle quali ricadono le funzioni fondamentali locali riducendo così lo spazio di intervento regionale».

⁶⁹ Il nuovo art. 117, comma 6, Cost. ai sensi del quale, «i Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, *nel rispetto della legge statale o regionale*» (corsivo mio).

⁷⁰ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 565.

⁷¹ Così P. MILAZZO, *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinarie e riforme costituzionali. Il "nodo" delle Province e delle funzioni amministrative*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 141-142, il quale rileva che «l'eliminazione di un livello intermedio uniforme fra Comuni e Regioni [...] sembra poter avere ripercussioni sul meccanismo di

Non è difficile rilevare, alla luce delle riflessioni sinora sviluppate, come gli orientamenti propri del disegno di revisione costituzionale si ponessero in consonanza con quelli incorporati nella vigente legislazione ordinaria e, in particolare, nella più volte citata legge n. 56/2014. La rilevanza di tale nesso emergerà molto bene nel corso dell'analisi di alcuni fondamentali nodi problematici che saranno affrontati nelle prossime pagine, nel quadro di una riflessione prevalentemente finalizzata ad esplorare gli scenari aperti dalla mancata approvazione referendaria del disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi, che ha lasciato in vita le Province come enti costitutivi della Repubblica.

5. Le scelte della legge Delrio in materia di forma di governo degli enti intermedi tra dottrina e giurisprudenza costituzionale

In ordine alla scelta operata dalla legge Delrio di riconfigurare le Province (e di configurare le Città metropolitane) come enti con organi dotati di una rappresentatività c.d. di secondo grado è stato, come noto, intenso il dibattito dottrinale.

Da parte di chi ha ritenuto legittima, anche a Costituzione invariata, tale scelta è stato rilevato che «il fatto che le province siano enti “costitutivi” della Repubblica non implica [...] affatto che i loro organi debbano essere necessariamente oggetto di elezione diretta», considerato che «fra l'altro, lo stesso art. 5 Cost., nel riconoscere e promuovere “le autonomie locali”, non pretende che *tutti* i livelli di autonomia siano politicamente disciplinati allo stesso modo, attraverso la garanzia di un eguale principio di rappresentanza attraverso l'elezione diretta»⁷². Come è stato sottolineato a proposito del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., «si tratta di un principio inserito tra quelli che la Corte ha chiamato “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” e rappresenta l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia, ma che *di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione*»⁷³

attribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà – senz'altro, in linea di principio, sul rispetto del principio di differenziazione e di adeguatezza: eliminando uno dei soggetti cui le funzioni potevano essere attribuite, e lasciando di fatto solo tre attori suscettibili di attribuzione, si elimina un possibile fattore di differenziazione, ed eventualmente anche di adeguatezza – specialmente tenuto conto del fatto che si è preferito non “spingere” il processo di ripensamento del profilo dimensionale dei comuni fino ad individuare quel livello dimensionale che Massimo Severo Giannini riteneva necessario per garantire il “principio di vitalità” dell'ente», aggiungendo che «questo stato di cose potrebbe comportare o un processo di attribuzione delle funzioni ad un livello inadeguato per difetto (il che sarebbe contrario appunto all'art. 118) oppure [...] ad una forte amministrativizzazione delle Regioni, chiamate a svolgere un numero significativo di funzioni amministrative, verosimilmente dovendo provvedere ad un ispessimento della propria struttura burocratica ed operativa, anche periferica sul territorio [...]».

⁷² E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, p. 2. Cfr., analogamente, R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2013 e F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/13.

⁷³ P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, p. 1.

(corsivo mio). A risultare preclusa da una lettura combinata degli artt. 5 e 114 Cost. sarebbe, in quest'ottica, la rottura di ogni nesso di rappresentatività tra organi dell'ente e cittadini, non rilevando, invece, fermo tale vincolo, la maniera in cui il succitato nesso si atteggia e si articola⁷⁴. Non è mancato poi chi ha reperito un fondamento costituzionale utile al fine di differenziare, ai fini qui discussi, la posizione delle Province, oltre che da quella delle Regioni, anche dalla posizione dei Comuni, per i quali (ma non per le Province) il testo costituzionale imporrebbe la presenza di organi eletti direttamente dai cittadini. Le differenti formulazioni adottate dai commi 1 e 2 dell'art. 133 Cost. a proposito dei procedimenti finalizzati all'istituzione di nuove Province o nuovi Comuni evidenzerebbero, in particolare, una differente relazione tra ente e territorio di pertinenza, per le prime non essendo previsto un diretto coinvolgimento delle popolazioni interessate (bensì dei Comuni, nella fase dell'iniziativa), coinvolgimento previsto invece per i Comuni⁷⁵.

Alla base di posizioni dottrinali di questo tipo, corroborate da un approccio favorevole alla scelta del superamento del tradizionale «modello a strati, a «millefoglie» di governo locale⁷⁶, si pone una determinata concezione della relazione tra esercizio della sovranità popo-

⁷⁴ Così E. GROSSO, *op. cit.*, p. 2, il quale afferma inoltre che «ciò che sarebbe costituzionalmente precluso (dall'art. 114 letto in combinato disposto con l'art. 5) è soltanto l'abolizione – per legge ordinaria – dei singoli livelli menzionati all'art. 114, ovvero l'attribuzione *sic et simpliciter* delle funzioni ad essi affidate ad organi di emanazione meramente burocratica» e P. CARETTI, *op. cit.*, p. 3, il quale, dopo aver richiamato a supporto della tesi della legittimità dell'opzione del legislatore statale in favore di un modello di rappresentatività indiretta degli organi provinciali anche la competenza, ex art. 117, comma 2, lettera p), in materia «legislazione elettorale» degli enti locali, afferma che ciò è vero ma «con un limite invalicabile rappresentato dal necessario rispetto del principio autonomistico, di cui al più volte richiamato art. 5 C., che non consentirebbe in ogni caso al legislatore ordinario di introdurre meccanismi tali da rompere la necessaria relazione tra eletti e comunità di riferimento, travolgendo in questo modo lo stesso senso della istituzione degli enti cui tali organi appartengono, la cui ragion d'essere è la cura degli interessi delle comunità locali, alle quali dunque debbono essere legati da un vincolo di responsabilità politica».

⁷⁵ Così L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme a elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 46/2013, pp. 100-101, secondo cui tale modello sarebbe stato opportunamente sostituito da uno improntato «una logica «di sistema»», che rafforza «la centralità del Comune, come cellula di base dell'intero sistema delle autonomie locali» e che, oltre ad essere coerente con elementi desumibili dal testo costituzionale originario, lo sarebbe anche con i contenuti del Titolo V come riformato nel 2001, «ove tutto il disegno del governo locale si ispira ad un rapporto ascendente, che assegna ai Comuni una primazia generale, nell'attribuzione delle funzioni (esplicita nell'apertura dell'art. 118: «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni...»), risalendo al livello provinciale - e, quindi, a quelli superiori – soltanto laddove essi non si presentino adeguati all'esercizio di specifiche funzioni che richiedano un esercizio unitario («... salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province...»), in base ai (notissimi, ed in realtà radicalmente innovativi) principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», e concludere che, sebbene l'art. 118 Cost. si riferisca espressamente solo alle funzioni, «non sembra improprio considerare che un impostazione di questo tipo possa riverberarsi anche su profili di organizzazione, come logica di sistema che ispira complessivamente il governo locale». Cfr., però, G.C. DE MARTIN- M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza «politica»*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015, p. 466, i quali rilevano che «appare difficile fondare la legittimità costituzionale delle elezioni indirette su una pretesa primazia del comune rispetto alla provincia, visto che nel Titolo V prevalgono certamente elementi che depongono a favore di una ricostruzione unitaria dei poteri locali» e, dopo aver richiamato le diverse disposizioni da cui tale orientamento risulta desumibile, rilevano che «l'omogeneità che caratterizza gli enti locali induce quindi a ritenere che egualmente omogenei debbano essere i processi di legittimazione democratica e le correlative forme di responsabilità politica verso le comunità di riferimento».

⁷⁶ L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 39, il quale nota che tale modello aveva dato luogo a «sovrapposizione di enti, competenze, apparati, organi elettivi, classi politiche distinte; con rilevanti conseguenze sulla diffusione di tenden-

lare e ruolo degli enti territoriali. Una concezione al cui interno l'idea, ampiamente condivisa, dell'unità di cui all'art. 5 Cost. come matrice di pluralismo, anziché di uniformità amministrativa, implicherebbe un certo tasso di differenziazione, capace di proiettarsi anche sul piano dell'articolazione delle forme della rappresentanza politica⁷⁷. Ad essere valorizzata è altresì l'appartenenza della sovranità al popolo (in tutte le sue articolazioni, corrispondenti allo Stato e agli enti territoriali) quale fondamento di una preminenza dell'elemento soggettivo rispetto a quello organizzativo degli enti territoriali, la quale legittimerebbe l'apertura nei confronti di una pluralità di soluzioni differenti (anche) in tema di configurazione della rappresentanza, tutte strumentali rispetto all'esigenza di effettiva democraticità di un ente⁷⁸.

Sulla scia della parte più consistente di queste argomentazioni si è collocata la Corte costituzionale nell'affrontare e decidere, con la sentenza n. 50/2015, una serie di questioni sollevate in via principale. Occupandosi del modello di governo di secondo grado delineato dalla legge n. 56/2014 per la Città metropolitana e per la Provincia, il giudice delle leggi ha infatti rigettato i dubbi di costituzionalità prospettati dalle Regioni ricorrenti, in riferimento, tra gli altri, agli artt. 1, 5, 48 e 114 Cost., affermando che, alla luce dell'art. 1 Cost., «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano [...] l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto). Nucleo dell'argomentazione che conduce il giudice delle leggi a ritenere che la competenza legislativa statale in materia di «legislazione elettorale» (art. 117, comma 2, lettera p), Cost.) non si riferisca esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta degli organi degli enti locali (e, nello specifico, di quelli intermedi) è una determinata interpretazione, decisamente estensiva, dei principi di adeguatezza e, soprattutto, di differenziazione. La Corte afferma in particolare di avere già in precedenti sentenze «evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione [...] comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto).

In quest'ottica, a risultare centrale e preminente è la logica sottesa all'art. 118 Cost., che, dopo aver permeato di sé, come è noto, la lettura dell'art. 117, pare proiettare adesso la sua forza conformatrice anche sull'art. 114 Cost., delineandosi così, asseritamente, un fondamento costituzionale per la scelta di configurare gli enti intermedi come enti a rappresentatività popolare indiretta. E a supporto della sua decisione, la Corte, dopo aver richiamato, in

ze a parcellizzare i compiti, complicare le procedure, sviluppare possibili tensioni e, talora, conflitti nell'ambito dei medesimi territori».

⁷⁷ Cfr., in questo senso, G. MOBILIO, *op. cit.*, p. 475.

⁷⁸ Si tratta di una posizione che traspare dalle affermazioni di G. Mobilio, *op. cit.*, p. 476, il quale rileva che «il carattere strumentale degli enti rispetto alle comunità sottostanti consente di aprire a “entificazioni” nuove e diversificate a seconda dei mutamenti sociali e politici che investono le stesse comunità, proprio come avvenuto per le Città metropolitane, le quali, sebbene fino al 2001 abbiano trovato riconoscimento astratto solamente nei testi legislativi, sono state inserite tra gli enti costitutivi della Repubblica» e aggiunge, a p. 477, che la presenza, tra gli enti costitutivi della Repubblica, di un ente, per molti versi peculiare, come la Città metropolitana (la quale non ha un territorio dai confini istituzionalmente rigidi e non è destinata ad essere presente in tutti i territori) «può essere interpretata [...] come apertura degli enti territoriali a regimi differenziati, cui devono comunque ricondursi le garanzie che la Costituzione riconosce agli enti costitutivi della Repubblica in termini di autonomia e politica».

maniera non molto convincente, il *dictum* della sentenza n. 96/1968, in cui era stato ritenuto non confliggente con il principio dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost. un sistema di elezione indiretta dei consiglieri provinciali⁷⁹, aveva altresì affermato che elezioni di questo tipo «del resto sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)».

A proposito di questi ultimi richiami, non si è mancato però di evidenziare l'inconferenza della comparazione della procedura elettorale introdotta dalla legge n. 56/2014 per gli enti intermedi con quella seguita per le elezioni del Presidente della Repubblica, data la rilevante differenza sussistente tra le funzioni presidenziali e quelle degli organi in esame degli enti di area vasta e il diverso contesto generale in cui le procedure elettorali si inseriscono⁸⁰. È comunque lo stesso nucleo del percorso argomentativo seguito dalla Corte a risultare poco convincente. Si è fatto notare in primo luogo, a proposito dei richiami operati dalla Corte a propri precedenti in conflitto con l'idea di una relazione paritaria tra gli enti costitutivi della Repubblica, che «tali pronunce concernono essenzialmente la posizione dello Stato rispetto agli enti territoriali autonomi e nulla dicono riguardo ai rapporti tra gli stessi enti locali»⁸¹. Inoltre, se è innegabile la revisione del Titolo V del 2001 abbia aperto spazi per una

⁷⁹ G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sentenza n. 50 del 2015)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2015, pp. 476-477, nota che l'affermazione della compatibilità in astratto di forme elettive indirette con i principi sull'elettorato attivo desumibili dall'art. 48 Cost. «era riferita ad un contesto ben diverso – quello di una legge regionale siciliana che disciplinava transitoriamente la posizione dell'ente provinciale a seguito della sua espunzione, da parte dello Statuto della Regione (di rango costituzionale), dal novero degli enti locali – e che, dunque, solo mediante una forzatura [essa] può essere riferita all'attuale assetto costituzionale delle autonomie». In merito ai contenuti delle argomentazioni adoperate dalla Corte nel 1968 e richiamate per rinvio nella sentenza n. 50/2015, L. Castelli, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pp. 78-79, sulla scia della posizione sostenuta, al tempo dell'emissione della sentenza del 1968 da Leopoldo Elia, critica l'utilizzo da parte del giudice delle leggi del riferimento ad un'indimostrata applicabilità ad elezioni di secondo grado dell'art. 48, comma 2, Cost. sulle caratteristiche del voto come fondamento della legittimità costituzionale del ricorso a questa tipologia di elezioni, la quale andrebbe invece fondata su altre basi, affermando che «o si ritiene legittima l'elezione dei consiglieri provinciali da parte di quelli comunali, ma allora non si capisce come sia possibile applicarvi l'art. 48, secondo comma, che, per tenore letterale e per collocazione sistematica, riguarda il suffragio universale diretto ("sono elettori tutti i cittadini..."); oppure si ritiene che l'art. 48, oltre che alle elezioni espressamente qualificate come "dirette", ai sensi degli articoli 56 e 58 della Costituzione, abbia riguardo anche a tutte le altre consultazioni elettorali, ma allora non si vede come possa essere ritenuta conforme a Costituzione un'elezione di secondo grado dei consigli provinciali».

⁸⁰ Cfr. G. BERGONZINI, *Province, rappresentanza, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BER-
TOLISSI-G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 61-62, il quale afferma che «per quanto si possa ritenere mutato l'originario ruolo di garanzia assegnato al Capo dello Stato dal testo formale della Costituzione italiana, le sue funzioni non sono certo paragonabili a quelle di un organo dotato di poteri di amministrazione attiva; né pare possibile ragionare, nei suoi riguardi, dell'esistenza di un vero e proprio vincolo di responsabilità politica» e aggiunge che, per altro verso, «il Presidente della Repubblica è attualmente parte di una forma di governo in cui il Parlamento, che mantiene un ruolo centrale, ha legittimazione democratica diretta ed è legato da un rapporto di fiducia con il Governo», potendosi, perciò, affermare che «pur con tutte le criticità che caratterizzano il modello della democrazia rappresentativa, la forma di governo nazionale è strutturata in modo tale da consentire – almeno teoricamente ed indirettamente – il controllo politico degli elettori sugli eletti e sul potere esecutivo».

⁸¹ G.C. DE MARTIN- M. DI FOLCO, *op. cit.*, p. 466, secondo cui dunque da tali pronunce «non è possibile dedurre, se non a prezzo di evidenti forzature, alcuno spunto in grado di supportare la configurazione delle province e delle città metropolitane alla stregua di proiezioni dei comuni, tanto più considerando l'importanza e la consistenza delle specifiche funzioni di area vasta, di cui sono (e dovrebbero di massima restare) titolari».

differenziazione in grado di investire anche i profili organizzativi degli enti territoriali, quella che trova un fondamento nel tessuto costituzionale pare però delinarsi come una differenziazione essenzialmente di natura autonoma, da attuarsi per il tramite dell'esercizio di una più ampia potestà normativa regionale in materia di autonomie locali e di una rafforzata autonomia statutaria e regolamentare degli stessi enti locali. Rispetto a tale impostazione non risulta congruente la differenziazione di tipo sostanzialmente "eteronomo", a direzione statale, di cui si fa portatrice la legge Delrio⁸², le cui previsioni destano, anche quanto al loro contenuto, perplessità variamente modulabili.

Senza sottovalutare le argomentazioni desumibili dalla considerazione del primo comma dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione, secondo cui «le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione»⁸³ e dell'art. 132, comma 2, Cost., che conferisce rilevanza costituzionale alle «popolazioni» provinciali nell'ambito dei procedimenti che conducono al passaggio di una Provincia da una Regione ad un'altra⁸⁴, il riferimento nodale è ad un'interpretazione sistematica degli artt. 1, 5 e 114 Cost. Sulla base della valorizzazione del nesso di strumentalità degli enti territoriali rispetto all'esercizio del "diritto" delle comunità locali, in cui si articola il popolo, ad autogovernarsi, quale tratto distintivo del concetto di autonomia delineato dall'art. 5 Cost., la sottolineatura della preminenza del profilo soggettivo su quello organizzativo del governo democratico (locale) conduce a poter legittimamente affermare che «poiché la Repubblica è democratica, anche le sue componenti devono essere democratiche, e dunque avere organi fondamentali elettivi»⁸⁵. Non si è mancato d'altronde di evidenziare gli effetti concretamente insostenibili della legittimazione, operata dalla Corte, del ricorso a meccanismi elettivi di secondo grado, suscettibile, se portata sino alle sue estreme conseguenze, di aprire la strada ad un processo di rarefazione della legittimazione democratica degli istituti della rappresentanza politica nel passaggio dagli enti di prossimità verso enti di altro livello⁸⁶.

⁸² Così E. CARLONI, *op. cit.*, p. 152, il quale pur non sottovaluta gli spazi di autonomia utilizzabili, ai sensi della legge Delrio, dagli enti di area vasta attraverso l'esercizio della potestà statutaria.

⁸³ C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessione sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 372, rileva che, se «la norma transitoria non parla espressamente di elezioni popolari, né per le Province né per le Regioni [...]», è indubbio che «esistono numerosi argomenti per sostenere il carattere popolare dell'elezione dei Consigli regionali e alla medesima conclusione si può arrivare per le elezioni provinciali, anche perché pare difficile che l'VIII disp. trans., nel momento in cui parla di "elezioni", si riferisca ad elezioni popolari per i Consigli regionali e a elezioni non popolari per i Consigli provinciali».

⁸⁴ Così G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, cit., p. 102, secondo il quale «è ragionevole concepire la legittimazione democratica come principio flessibile, ma non per questo dovrebbe consentirsi di sottrarre il rispecchiamento della popolazione provinciale alla "nuova" provincia, attualmente costruita come ente rappresentativo di enti e non più di una collettività di riferimento».

⁸⁵ C. PADULA, *op. cit.*, p. 375.

⁸⁶ A SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, p. 18, il quale, dichiarando discutibile «il semplice e facile richiamo alla legittimità di un'elezione di secondo grado», afferma che è «a seguire il ragionamento della Consulta, se sempre fosse così, potremmo immaginare un'elezione diretta dei consiglieri dei circa 8000 Comuni italiani che, a cascata, potrebbero eleggere i consiglieri delle C.M. o dei Consigli provinciali (ove esistenti), i quali a loro volta potrebbero eleggere i consiglieri regionali, e questi ultimi ancora a loro volta i parlamentari...in un gioco di scatole cinesi discutibilissimo proprio sul piano democratico».

Anche senza voler spingere sino a tal punto la preoccupazione generata dalle scelte operate dal legislatore in ordine alle procedure elettorali e alla forma di governo degli enti intermedi, non si può non convenire con chi ha rilevato che, posto che non è necessario che tutti gli organi di vertice siano eletti direttamente dal corpo elettorale perché l'ente possa dirsi organizzato democraticamente, «il punto è se sia democratica una forma di governo in cui nessun organo è eletto direttamente ovvero in cui un organo è eletto direttamente, ma gioca un ruolo marginalissimo nei processi decisionali dell'ente», dal momento che «il giudizio di democraticità va [...] riferito alla forma di governo nel suo complesso, al sistema complessivo delle relazioni interne su cui s'impenna, e non al singolo organo che ne faccia parte»⁸⁷. In altri termini, all'interno di un sistema che possa dirsi democratico – si è affermato – deve essere presente almeno un organo direttamente rappresentativo della comunità politica sottostante e in grado di esercitare poteri decisivi di indirizzo e controllo, funzionali a mantenere concretamente e continuamente operante il circuito della responsabilità politica⁸⁸. Tale condizione non parrebbe rispettata dalla disciplina della forma di governo della “nuova” Provincia disegnata dalla legge Delrio. Quest'ultima conferisce infatti al Consiglio provinciale, eletto da sindaci e consiglieri comunali dei Comuni della Provincia, il ruolo di organo di indirizzo e controllo, mentre all'unico organo composto di soggetti eletti direttamente dai cittadini (sebbene per esercitare una carica comunale

), ovvero l'assemblea dei sindaci, sono attribuiti poteri limitati e non in grado di assegnare al suddetto una funzione decisiva ai fini dell'espressione di un giudizio di responsabilità politica sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative e normative dell'ente⁸⁹. E a ciò deve aggiungersi la rilevabile «famosità dei meccanismi di responsabilità politica che sono il nerbo dell'effettività della partecipazione (politica)»⁹⁰.

A fronte di ciò, si può senz'altro ritenere, insieme ad autorevole dottrina, che l'elezione degli organi dell'ente mediante procedure di secondo grado sia coerente con i pre-

⁸⁷ M. CECCHETTI-O. CHESSA-S. PAJNO, *op. cit.*, p. 59, secondo cui, in ultima analisi, «non dobbiamo [...] chiederci se la forma di governo che la legge n. 56 del 2014 ha predisposto per gli enti provinciali possa legittimamente contemplare organi a elezione indiretta o se debbano essere tutti a elezione diretta: la vera questione è se sia legittimo che *tutti gli organi decisivi* siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che *almeno un organo decisivo* sia a elezione diretta».

⁸⁸ O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25/2013, pp. 6-7, ricorda in proposito che «nei governi parlamentari la trasmissione della legittimazione democratica non è fatta una volta per tutte, ma deve rinnovarsi costantemente, quasi atto per atto», dovendosi «sempre potersi presumere che l'attività governativa sia costantemente “coperta” dalla fiducia parlamentare: e questa presunzione cade allorquando la fiducia è revocata».

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 55, della legge n. 56/2014, all'assemblea dei sindaci, oltre al potere di approvare lo statuto provinciale, spettano poteri consultivi e di controllo, nei limiti che saranno stabiliti dallo statuto.

⁹⁰ F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *federalismi.it*, n. 6/2018, p. 19, secondo cui «da una parte, l'assenza del vincolo di mandato imperativo per i consiglieri provinciali e per il presidente della Provincia ovvero di un qualsivoglia potere di revoca in capo all'assemblea dei sindaci, permette ai suddetti organi (consiglio e presidente) di atteggiarsi anche in ragione dell'interesse di partito e non solo delle direttive degli enti comunali di cui sono espressione; d'altra parte, il venir meno di un meccanismo che preveda una necessaria corrispondenza tra mandato del presidente del consiglio provinciale (quattro anni, sempreché non si determini, *medio tempore*, la cessazione dall'ufficio di sindaco) e mandato del consiglio provinciale (la carica di consigliere provinciale è di durata biennale, e comunque anch'essa vincolata alla durata dell'ufficio comunale) non rende verosimile neppure la possibilità di elaborare e dare attuazione a un indirizzo politico provinciale autonomo e consapevole» (pp. 19-20).

supposti per affermare la democraticità di un ente qualora essa «sia comunque rispettosa della tendenziale corrispondenza tra le istanze e la volontà della collettività presente nell'ambito territoriale, e il risultante assetto istituzionale dell'ente rappresentativo»⁹¹. Anche a volersi porre su tale via, però, a parte i dubbi che possono legittimamente nutrirsi in ordine alla capacità delle norme desumibili dalla legge Delrio di assicurare tale corrispondenza e l'effettivo operare di un rapporto di rappresentanza politica tra organi degli enti di area vasta e cittadini di tali enti in quanto tali considerati⁹², a venire in rilievo sarebbe comunque un altro aspetto. Si tratta della constatazione che il modello di governo introdotto dalla legge n. 56/2014 «presuppone un rapporto di connessione interorganica tra enti che per Costituzione, ossia sulla base dello stesso art. 114, devono essere anche reciprocamente autonomi», cosa alquanto ardua da affermare in ragione della relazione normativamente disegnata nel 2014 tra Comuni e Province⁹³, potendosi parlare, a proposito della “nuova” Provincia, di «ente (territoriale) in controllo comunale»⁹⁴.

Rivolgendo l'attenzione ad un altro ordine di argomentazioni della Corte, viene in rilievo la questione sollevata in ordine alla compatibilità delle norme impugnate con l'art. 117, comma 1, Cost., per interposto art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, convenzione internazionale stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Tale articolo dopo aver statuito, al primo comma, che «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici», aggiunge, al secondo comma, quello espressamente richiamato dalle Regioni come norma interposta ad integrazione del parametro costituzionale, che «tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti [...]». Mi pare di poter dire in proposito che le argomentazioni adoperate dalla Corte al fine di rigettare la questione in esame sono affette da un significativo tasso di interna contraddittorietà (o quanto meno di ambivalenza). Mentre, infatti, contesta, per un verso, invero molto discutibilmente, il carattere precettivo della succitata convenzione, definita «documento di

⁹¹ G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 4.

⁹² Si tratta di dubbi nutriti, tra gli altri, da V. Onida, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, LUISS University Press, Roma, 2017, p. 37, il quale, a proposito delle scelte operate dalla legge Delrio in merito alla composizione degli organi degli enti intermedi, afferma che «il difetto non è tanto nel fatto che si prevede un'elezione di secondo grado (di per sé non incompatibile con la struttura di un ente territoriale espressione della comunità dell'area), ma nel fatto che la carica “di area vasta” viene ricoperta esclusivamente da titolari di cariche elettive in uno dei Comuni dell'area, che rimangono tali in via principale e solo aggiungono la carica dell'ente più ampio», dal momento che «in tal modo sono queste ultime cariche le sole che conferiscono agli eletti legittimazione democratica», potendosi dunque affermare che «gli eletti non “rappresentano” autenticamente l'intera popolazione dell'area vasta, né gli interessi generali che fanno capo a tale popolazione, ma la popolazione del solo Comune in cui sono stati eletti».

⁹³ Così G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015, p. 14, il quale rileva che, ove la reciproca autonomia degli enti territoriali non sia garantita anche al livello della disciplina della forma di governo degli stessi, «ne soffre lo stesso modello repubblicano che la Costituzione ci ha consegnato a partire dal 1948».

⁹⁴ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 232, ha parlato, a proposito della “nuova” Provincia, di «ente (territoriale) in controllo comunale».

mero indirizzo», il giudice delle leggi afferma, per un altro verso, riconoscendo dunque la portata normativa della Carta europea dell'autonomia locale, che «[...] l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", [...] va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate». Una rappresentatività che, secondo la Corte, sarebbe nel caso di specie normativamente assicurata «essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti "ratione muneris" dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto). In altri termini, per la Consulta dall'uso dell'espressione «freely elected» ad opera della succitata Carta europea non deriverebbe un vincolo alla previsione di forme di elezione diretta (almeno) di un organo assembleare dell'ente locale di cui sia affermata l'autonomia.

Si tratta di un percorso argomentativo che appare poco convincente, potendosi concordare con chi ha affermato che «l'art. 3, comma 2, della Carta dell'autonomia locale non si limita a prescrivere che gli organi rappresentativi locali siano "*freely elected*", ma precisa specificamente (con norme della cui precettività è assai difficile dubitare) che essi devono essere scelti "*on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them*"»⁹⁵. Una volta assodato che le Province (e le Città metropolitane) sono enti "autonomi" ai sensi della succitata Carta, come si deduce dal dettato dell'art. 114 Cost., pare fuor di dubbio l'assoggettamento degli enti di area vasta al dettato dell'art. 3, comma 2, della Carta dell'autonomia locale, rispetto al quale risulta incompatibili la previsione di modalità indirette di elezione degli organi degli enti in esame e, in particolare, del Consiglio provinciale e del Consiglio metropolitano, dal momento che, come è stato affermato, «non è possibile definire "diretta" ai sensi della Carta l'elezione di un organo deliberativo di un ente territoriale per la quale l'elettorato attivo e passivo è ristretto a consiglieri comunali e sindaci», per l'evidente ragione che «in tal caso [...] l'ente non è rappresentativo dell'intera comunità provinciale, bensì soltanto dei Comuni che lo compongono», mentre «ai sensi della Carta il voto "diretto" è solo quello "universale e diretto"»⁹⁶.

È il caso, a questo punto, dopo essersi soffermati sulla forma di governo disegnata dalla legge Delrio da un punto di vista prevalentemente teorico, di volgere lo sguardo ai suoi possibili sviluppi alla luce dell'esito del referendum costituzionale del dicembre 2016, cosa che consentirà di approfondire alcune parti del disegno sinora rimaste in ombra, il cui esame, scomparsa dall'orizzonte la prospettiva della riforma costituzionale, fa emergere evidenti segni di incoerenza (o di non perfetta coerenza) con la cornice costituzionale vigente.

⁹⁵ G. Bergonzini, *op. cit.*, p. 65.

⁹⁶ Così G. Boggero, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2014, p. 588, Cfr. anche, analogamente, C. Padula, *op. cit.*, pp. 373-374.

6. Prospettive della forma di governo provinciale alla luce dell'esito del referendum costituzionale

Sebbene non espressamente richiamato tra gli argomenti adoperati dalla Corte nella sentenza n. 50/2015, il riferimento alla prospettiva della riforma costituzionale è ben visibile sullo sfondo del percorso logico che ha condotto la Consulta a salvare la forma di governo provinciale e quella della Città metropolitana. È significativo che, per esempio, all'inizio del punto 3. del Considerato in diritto, si parli, a proposito di istituzione e disciplina delle Città metropolitane, di intervento «funzionale al prefigurato disegno finale di soppressione delle Province con fonte legislativa di rango costituzionale» e che, all'inizio del punto 4. del Considerato in diritto si ricordi che in relazione alle Province «è in corso l'approvazione di un progetto da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame». Mentre, però, le Città metropolitane, anche ai sensi del testo costituzionale riformato, sarebbero rimaste enti costitutivi della Repubblica e parte integrante della "scala costituzionale della sussidiarietà", cosa che avrebbe potuto sollevare qualche dubbio sulla compatibilità anche con il testo costituzionale rivisto della forma di governo delineata dalla legge Delrio, le Province, espunte dalla Costituzione, sarebbero diventate oggetto di possibile soppressione, per scelta puramente discrezionale del legislatore statale⁹⁷. Ciò avrebbe fornito, sebbene *a posteriori*, un sicuro fondamento di legittimità costituzionale alle determinazioni della legge Delrio in materia di forma di governo provinciale o avrebbe consolidato un fondamento che il giudice delle leggi aveva, discutibilmente come si è visto, ritenuto sussistente già a Costituzione invariata.

Mentre, sul piano giuridico, la mancata approvazione del disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi non ha naturalmente prodotto effetti modificativi dell'ordinamento giuridico, a proposito del venir meno della prospettiva della riforma è stato affermato che «la bocciatura della riforma costituzionale può essere letta, tra le righe, anche come il rifiuto di "de-costituzionalizzare" le Province e di togliere ad esse quel carattere democratico-rappresentativo che le ha sin qui caratterizzate in coerenza con il testo costituzionale»⁹⁸ e, dunque, come manifestazione di una volontà, se non implicitamente favorevole, quanto meno certamente non contraria al ripristino della elettività dei loro organi di governo e – può ritenersi – anche all'eliminazione del trattamento normativamente differenziato di Province e Città metropolitane⁹⁹. Non è mancato poi chi, in dottrina, nel rilevare l'innegabile impulso, de-

⁹⁷ Come ricordato da G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2016, p. 588.

⁹⁸ M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n. 5/2017, p. 19.

⁹⁹ Su quest'ultimo punto, cfr. G. BOGGERO, *"In attesa della riforma del Titolo V"*, cit., p. 653, il quale si sofferma sulla previsione che consente agli statuti delle Città metropolitane, e non a quelli provinciali, di introdurre la previsione dell'elezione popolare diretta del Sindaco metropolitano da parte degli elettori dell'ente in questione, affermando che «a questo proposito, occorre innanzitutto rilevare l'irragionevolezza di una simile previsione legislativa alla luce del *referendum* del 4 dicembre 2016», considerato che «se infatti, in un primo tempo, l'esclusione

rivante dall'esito del referendum costituzionale, verso una riesplorazione del ruolo ordinamentale della Provincia e ritenendo, al contempo, per varie ragioni improbabile un ritorno al sistema dell'elezione popolare diretta degli organi provinciali, ha giudicato opportuni alcuni interventi normativi volti a recepire le istanze di cui il voto del 4 dicembre 2016 può senz'altro dirsi portatore. Si è fatto riferimento, per esempio, alla possibilità di «ricalibrare i rapporti fra gli organi rafforzando le funzioni dell'organo maggiormente rappresentativo, l'assemblea dei sindaci, alla quale si potrebbe anche attribuire il potere di sfiduciare gli altri organi, presidente e consiglio provinciale»¹⁰⁰.

Ritengo anche io poco realistica, pur risultando senza dubbio la più coerente con la cornice costituzionale (rimasta) vigente, una prospettiva che contempra, almeno nel breve/medio periodo, un ritorno all'elettività di uno o più organi provinciali. Presupponendo quindi l'invarianza delle scelte operate con la legge Delrio, risulta opportuno interrogarsi in merito al tipo di relazione riscontrabile tra il disegno normativo delle Province come enti indirettamente rappresentativi del corpo elettorale e il ruolo assegnato dal legislatore alle medesime soprattutto attraverso le prescrizioni concernenti l'individuazione e l'esercizio delle loro funzioni. E tale interrogativo si intreccia con quello vertente sulla capacità del descritto disegno normativo di assicurare, attraverso la via dell'elezione indiretta dei loro organi, una democraticità sostanziale degli enti autonomi in esame. Parlando di democraticità sostanziale, ci si riferisce all'attitudine di tali enti ad assicurare un'effettiva rappresentanza degli interessi delle collettività ad essi sottese e una partecipazione altrettanto effettiva di tali collettività alla determinazione degli indirizzi politico-amministrativi, quale presupposto per una piena legittimazione all'esercizio autonomo delle funzioni riferite ad un determinato territorio¹⁰¹. Si tratta di un'attitudine che può essere correttamente valutata se non ci si limita ad un'astratta considerazione del modello organizzativo, ma si tiene conto anche della congruenza di tale modello con la quantità e qualità delle funzioni assegnate all'ente. Le possibili risposte alle questioni appena richiamate non paiono tranquillizzanti.

del sistema a elezione diretta per le Province si giustificava in ragione della futura cancellazione di queste ultime, ma non delle Città metropolitane, dal novero degli enti costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114, comma 1 Cost., oggi tale disparità di trattamento non sembra poter reggere un nuovo scrutinio di legittimità costituzionale, sicché la Corte costituzionale potrebbe, con una pronuncia d'accoglimento additiva, estendere tale facoltà anche alle Province». Si veda, in senso analogo, G. Gardini, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., pp. 199-200.

¹⁰⁰ G. DI COSIMO, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 818, il quale non ha mancato altresì di notare che, rimasta ente autonomo ai sensi dell'art. 114, comma 2, Cost., è opportuno, se non necessario, che la Provincia attenui la propria configurazione come ente di supporto dei Comuni, e, perciò, "guidato" dai Comuni stessi, per tornare ad esprimere un proprio indirizzo politico, affermando che, a tal fine «sarebbe necessario mettere una certa distanza tra la sede provinciale dove si assumono le scelte politiche in merito all'esercizio delle funzioni e i Comuni che sono destinatari di quelle scelte» (p. 819), per esempio attraverso la previsione dell'incompatibilità tra i mandati comunali e provinciali.

¹⁰¹ Molto bene ha sottolineato di recente il virtuoso rapporto che deve intercorrere tra sfera istituzionale e sfera democratico-partecipativa, illuminato dalle istanze di cui all'art. 5 Cost., C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018, in partic. pp. 241 ss.

In primo luogo, sono state rilevate quelle che sembrano evidenti carenze quanto alla capacità degli organi della “nuova” Provincia di dare effettiva rappresentanza sia ai suoi cittadini, considerati in quanto tali, sia agli interessi propri dei Comuni appartenenti all’ente intermedio. Le regole elettorali previste dalla legge n. 56/2014 (come modificate dal decreto-legge n. 90/2014) non paiono in grado infatti di garantire un’adeguata rappresentanza in Consiglio di tutte le aree in cui si articola il territorio provinciale, con il conseguente rischio specifico di una sottorappresentazione dei piccoli Comuni (e, indirettamente, dei loro cittadini). Per altro verso, le norme relative alla formazione delle liste paiono rendere ardua la rappresentanza di minoranze politiche e favorire alleanze trasversali tra i partiti maggiori¹⁰².

In secondo luogo, se, come è stato affermato, «autonomia può non coincidere con la rappresentanza diretta di una comunità, secondo quanto ci insegna la Corte costituzionale, ma quanto meno deve corrispondere ad una situazione di *indipendenza* da altri enti o soggetti giuridici»¹⁰³, si può legittimamente dubitare che persone elette dai cittadini dei Comuni in vista del perseguimento di interessi di rilevanza comunale possano svolgere, senza rischiare di restare “prigioniere” della propria originaria matrice politico-istituzionale, «funzioni d’area vasta, che devono essere esercitate per finalità ed interessi propri dell’area vasta e intrinsecamente diversi da quelli comunali»¹⁰⁴. L’intreccio di interessi spesso non convergenti che pressoché inevitabilmente si manifesta in capo a soggetti chiamati a cumulare cariche di livello comunale e provinciale può sfociare nello schiacciamento dei più deboli interessi provinciali su quelli comunali (e in particolare dei Comuni maggiori). L’emergere di un’accentuata conflittualità sarebbe così molto più che un mero rischio, con presumibili ripercussioni negative in ordine alla funzionalità dell’assetto ordinamentale delineato per le Province dalla legge n. 56/2014.

Le considerazioni appena svolte risultano avvalorate dalla considerazione della natura sostanzialmente (e non solo formalmente) sovracomunale della gran parte delle funzioni fondamentali delle Province. Alla luce di ciò, la rappresentatività indiretta dei loro organi pare del tutto inadeguata ad assicurare quell’autonomia degli organi degli enti di area vasta da quelli comunali richiesta, oltre che dalla distinzione costituzionalmente tracciata tra i due livelli di governo, da concrete esigenze di efficace esercizio delle funzioni attribuite, profilo di estrema rilevanza, sebbene non toccato dalla Corte costituzionale lungo il percorso argo-

¹⁰² Come rilevato da G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 558, il quale, richiamando le considerazioni di G. BOGGERO, *Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi delle nuove Province*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2015, pp. 2-3, afferma che «l’imposizione di un unico collegio provinciale non consente una corretta rappresentanza a tutti i territori della Provincia; la mancanza di un obbligo di presentare candidature provenienti da Comuni diversi nelle liste rischia di portare alla sottorappresentazione dei Comuni minori, laddove la ponderazione dei voti non costituisce uno strumento efficace per garantire rappresentanza territoriale, ma semmai per ridurre differenze eccessive nella rappresentanza di Comuni appartenenti a fasce demografiche diverse; la presenza in una lista di un numero di candidati pari al numero di quelli eleggibili tende a favorire alleanze tra i principali partiti di governo e la presentazione di “liste uniche” tra centro-destra e centro-sinistra».

¹⁰³ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 558.

¹⁰⁴ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 559.

mentativo seguito nella sentenza n. 50/2015¹⁰⁵. Stiamo parlando, in termini più espliciti, del fatto che coerentemente del resto con la loro posizione costituzionale di enti autonomi esponenziali di specifiche collettività locali e necessariamente titolari di funzioni amministrative «proprie» (art. 118, comma 2, Cost.), agli enti intermedi, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 56/2014, restano assegnate funzioni non di (mero) coordinamento delle funzioni comunali, ma implicanti l'esercizio di effettivi poteri di condizionamento "dall'esterno" delle scelte degli enti di prossimità. Alla luce di ciò, non può non destare delle perplessità la constatazione che tali funzioni siano adesso esercitate da soggetti i quali non rispondono politicamente ai cittadini delle Province considerati in quanto tali né ad organi provinciali rappresentativi dei medesimi cittadini, essendo eletti per perseguire finalità attinenti ad interessi di livello comunale, in ordine alle quali rispondono soltanto ai cittadini dei rispettivi Comuni. Risulta facile comprendere come in un contesto di questo genere sia legittimo dubitare circa la capacità degli organi delle Province disegnate dalla legge Delrio di esercitare in maniera adeguata al profilo funzionale degli enti compiti che esigono l'effettività di una legittimazione ad adottare decisioni dotate dell'attitudine ad imporsi rispetto alle varie e divergenti volontà comunali, senza risultare (o anche solo apparire) frutto del prevalere di interessi propri soltanto di alcuni Comuni.

A fronte di ciò, un certo livello di indipendenza degli organi provinciali dagli interessi degli enti di prossimità potrebbe essere assicurato dall'introduzione di un'incompatibilità tra mandati comunali e provinciali, con conseguente obbligo degli eletti a cariche provinciali di rinunciare al contestuale esercizio di quelle comunali¹⁰⁶. È in effetti indubbio che un'innovazione di questo tipo potrebbe contribuire ad attenuare le criticità connesse con il cumulo di cariche in capo ai medesimi individui. Si possono nutrire, però, delle perplessità in ordine ad una soluzione di questo tipo sul versante del funzionamento del circuito della responsabilità politica. Il titolare della carica provinciale resterebbe infatti disconnesso dalla comunità dei cittadini dell'area vasta considerati come tali. In caso di nuova candidatura a livello comunale, sarebbe di fatto sottoposto al giudizio degli elettori del Comune in riferimento a quanto compiuto come membro di un organo provinciale, con il conseguente prodursi di una, a dir poco anomala, dissociazione tra rappresentanza e responsabilità politica. Se, d'altronde, si accompagnasse all'innovazione di cui si parla l'introduzione della previsione che alle cariche provinciali possano essere eletti soltanto soggetti diversi dagli amministratori comunali, «l'incompatibilità avrebbe un effetto negativo sul piano della rappresentanza, perché i consiglieri provinciali perderebbero quella quota di legittimazione popolare che viene

¹⁰⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il referendum*, cit., p. 628, rileva che «la Corte costituzionale nella sentenza 50/2015 non ha preso in considerazione l'equazione "elezione diretta degli organi"/"essere portatori di un proprio indirizzo-politico amministrativo"» e aggiunge più avanti che «l'idea che il depotenziamento della "politicalità" della Provincia e il suo nuovo ruolo di agenzia siano due elementi che si sorreggono a vicenda non può ricavarsi dalla sentenza della Corte costituzionale, sebbene si possa avere il sospetto che la reticenza mostrata su questo punto dipendesse da una lettura prospettica della riforma Renzi-Boschi».

¹⁰⁶ Così F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 232-233 e G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 560-561.

dall'elezione a consiglieri comunali»¹⁰⁷. La verità è che sembra alquanto ardua la convivenza della previsione dell'elettività indiretta degli organi con il loro porsi come enti autonomi costitutivi della Repubblica e dotati di funzioni (non di mero coordinamento) connesse con interessi propri di quegli stessi enti, in quanto esponenziali di specifiche collettività locali e coinvolti, ai sensi della Costituzione, nelle dinamiche attuative del principio di sussidiarietà¹⁰⁸.

Non casualmente la problematicità della suddetta convivenza tende ad apparire attenuata agli occhi di chi considera le funzioni (fondamentali) attribuite dalla legge Delrio agli enti di area vasta come, in gran parte, strettamente strumentali, in quanto riconducibili alle nozioni di supporto e di coordinamento, rispetto all'esercizio di funzioni comunali¹⁰⁹. E non è mancato chi, pur riconoscendo la peculiare natura sovracomunale dei compiti di coordinamento svolti a livello provinciale, ha affermato che «la funzione di coordinamento verticale svolta dalla Provincia su scala sovracomunale non sembra possa essere compromessa

¹⁰⁷ G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 819. Cfr. anche G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 561, il quale, nel propugnare la tesi favorevole all'introduzione di un'incompatibilità tra cariche provinciali non più direttamente elettive e cariche comunali, afferma che «affinché il fluido della legittimazione politica si trasmetta da un livello di governo all'altro è necessario che gli amministratori delle nuove Province siano scelti tra consiglieri comunali, cioè tra organi direttamente eletti dal popolo».

¹⁰⁸ Così L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 81, il quale afferma che «gli interessi della provincia [...] non coincidono né con la somma degli interessi dei comuni, con quella dei comuni singolarmente intesi e dunque non possono che richiedere, ai fini del loro più coerente soddisfacimento, un ente che ripeta la sua legittimazione direttamente dalla collettività che li esprime».

¹⁰⁹ S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015, soffermandosi, in particolare, sulle Città metropolitane, ma svolgendo considerazioni da ritenersi valide anche in rapporto alle Province, afferma che «se consideriamo le attribuzioni di cui le città metropolitane saranno titolari in forza di quanto direttamente previsto dalla l. n. 56 e dagli emanandi statuti delle città medesime, parrebbe agevole rilevare che esiste una stretta connessione fra le modalità di formazione elettiva degli organi di governo metropolitani e le materie di loro competenza, le quali tutte per un verso o per l'altro afferiscono alla disciplina dei rapporti dei comuni interessati, alle modalità di organizzazione dell'esercizio delle loro funzioni in quanto rilevanti nella prospettiva dell'area vasta e all'ulteriore individuazione all'interno di queste di zone omogenee per specificità funzionali e territoriali (art. 1 comma 11 l. n. 56/2014)» e aggiunge che «pur ad ammettere – com'è fuori dubbio – che destinatari ultimi degli effetti dell'esercizio delle funzioni metropolitane sono e saranno i cittadini interessati, è palese che interlocutori privilegiati delle città metropolitane sono sindaci e consiglieri comunali, cioè proprio i soggetti nei quali l'art. 1 comma 25 individua i titolari del diritto elettorale attivo e passivo ai fini della formazione degli organi dei nuovi enti». Cfr., analogamente, L. VANDELLI (a cura di), *Legautonomie – Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2017, p. 6, il quale connette la qualificazione della Provincia (e della Città metropolitana) come «Casa dei Comuni» alla necessaria «valorizzazione della Provincia come ente che, dotato di organi espressi dai Comuni, ai Comuni rivolge la propria vocazione; svolgendo un ruolo qualificato da funzioni di coordinamento e supporto, individuate come «fondamentali» dalla legge statale», fermo restando che, secondo il medesimo autore, a funzioni fondamentali del tipo indicato nel testo «peraltro, altre possono aggiungersi – in una piena attuazione del principio di sussidiarietà - per conferimento dello Stato o delle Regioni, secondo le rispettive competenze; nonché per deleghe dal basso, da parte dei Comuni stessi, nei casi in cui la gestione a livello di area vasta consenta di ottenere maggiore efficienza e adeguatezza di dimensioni (quale è il caso, per richiamare un esempio proposto dal sottosegretario Rughetti), in materia di rappresentanza negoziale per la contrattazione decentrata e la gestione di politiche del personale e della relativa mobilità». Cfr., analogamente, F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, cit., p. 24, il quale, interrogandosi circa la ragionevolezza della previsione della elezione di secondo grado delle Province e delle Città metropolitane anche ove a funzioni fondamentali di indirizzo e coordinamento si associno ulteriori funzioni fondamentali, anche di gestione attiva, afferma che «a questo doveroso interrogativo si può [...] rispondere che ciò è senz'altro ammissibile, sempre che tra le funzioni delle nuove province e delle nuove città metropolitane primeggi una funzione di indirizzo e coordinamento, e che anche le attività gestionali appaiano per loro natura strettamente collegate e connesse con le competenze e le funzioni fondamentali riconosciute ai comuni».

dall'attuale assenza di alterità soggettiva tra coordinante (la Provincia) e coordinati (i Comuni)»¹¹⁰. Anche in presenza di un'identità tra coordinante e coordinati tratto distintivo del coordinamento resterebbe fermo, infatti, il suo configurarsi come attività di sintesi, che deve essere compiuta necessariamente attraverso il ricorso al metodo collegiale, a cui è consustanziale la pratica della negoziazione e della ricerca del consenso tra i componenti del collegio: l'oggettiva natura dell'attività svolta consentirebbe, in quest'ottica, di relegare in secondo piano, attenuandone la rilevanza pratica, le perplessità suscitate dalla duplicità di ruoli in capo ai titolari delle cariche provinciali. Ferma la necessità che sia assicurata, cosa che si ammette in concreto non avvenire attualmente, un'adeguata rappresentatività di tutti i Comuni all'interno del Consiglio provinciale, risulterebbe comunque possibile (e, anzi, doveroso) distinguere «l'interesse del Comune di cui (ovviamente) il Sindaco o il Consigliere comunale si farà direttamente portatore in seno al Consiglio provinciale» dall'«interesse di questi a raggiungere, all'interno del più ampio collegio, una decisione quanto più vicina possibile alle proprie posizioni e ai propri obiettivi (politici) di partenza». E si arriva sino al punto di affermare che quanto appena rilevato «pone gli attuali Consiglieri provinciali in una condizione non dissimile da quella in cui operavano i loro predecessori prima dell'entrata in vigore della legge Delrio», sebbene il legame con le realtà comunali «si realizzasse allora per il tramite dei collegi uninominali e non, come avviene oggi, in forza di un'investitura diretta durante le elezioni comunali»¹¹¹.

Lo spessore di tali argomentazioni è certamente rilevante. A ben vedere, non risulta, però, a mio parere, convincente l'assimilazione tra consiglieri provinciali eletti in via indiretta dagli organi comunali e consiglieri eletti direttamente dai cittadini, la quale, come si è detto, troverebbe, nella prospettiva qui discussa, un fondamento nell'analogia tra i processi di discussione e negoziazione in cui sarebbero coinvolti, allo stesso modo, i primi e i secondi, in vista dell'assunzione di decisioni chiamate a definire l'*ubi consistam* degli interessi sottesi all'esercizio delle funzioni. Mi pare infatti che si resti in questo modo sostanzialmente sul piano dell'osservazione delle dinamiche fattuali dei processi decisionali che si svolgono all'interno degli organi collegiali, sempre e comunque caratterizzate dal dispiegarsi di processi di negoziazione politica. Finisce per essere invece sottovalutata l'equiparazione che gli artt. 114 e 118 Cost. (in correlazione con l'art. 119 Cost.) si deve ritenere operino tra i diversi enti costitutivi della Repubblica, comprese le Province, in ordine al nesso tra democraticità della forma di governo e principi che sovrintendono all'esercizio (e al finanziamento) delle funzioni amministrative.

A partire dal riconoscimento della natura ibrida dell'"identità funzionale" delle Province, chiamate ad esercitare, oltre a funzioni di coordinamento orizzontale o di collaborazione e assistenza all'esercizio di funzioni comunali, anche rilevanti funzioni di coordinamento verticale (cioè di indirizzo) e di vero e proprio governo, non è mancato chi poi ha ventilato la possibilità di sviluppi innovativi che possano «aprire le porte a una differenziazione anche

¹¹⁰ M. DE DONNO, *Per un disegno coerente dell'«area vasta»: il coordinamento amministrativo tra autonomia politica e autonomia organizzativa dei Comuni*, in www.forumcostituzionale.it, 25 gennaio 2018, p. 10.

¹¹¹ M. DE DONNO, *Per un disegno coerente dell'«area vasta»*, cit., pp. 10-11.

nella legittimazione democratica di Province e Città metropolitane da Regione a Regione»¹¹². Si tratta di una prospettazione che si ispira ai contenuti della giurisprudenza costituzionale tedesca che istituisce un parallelismo dinamico (cioè aperto a mutamenti nel corso del tempo) tra tipologia di funzioni conferite all'ente e configurazione degli organi del medesimo: opzione per l'elettività diretta degli organi in caso di prevalenza delle funzioni "di governo" e opzione per l'elettività di secondo grado in caso di prevalenza delle funzioni di più tenue *governance*. Tale prospettazione pare trovare qualche appiglio argomentativo all'interno della sentenza n. 50/2015. La Corte infatti, nel sostenere la tesi della capacità delle norme impugnate di assicurare una «effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate» e, quindi, di resistere alla censura di incompatibilità con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale¹¹³, ha rilevato che i ricorsi regionali «si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, *profilo, quest'ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea*» (corsivo mio).

Sembra trapelare da queste righe la consapevolezza, pur ai margini del percorso argomentativo della stessa Consulta, del nesso tra norme sulla forma di governo e disciplina delle funzioni degli enti locali, nesso che risulterebbe avvalorato dalla lettura congiunta dei due commi costitutivi dell'art. 3 della succitata Carta europea dell'autonomia locale. Da questa lettura parrebbe potersi desumere un elemento che gioca nel senso della elezione necessariamente diretta (cui si riferisce il comma 2) soltanto degli enti locali che esercitino prevalentemente funzioni di governo nell'interesse delle comunità territoriali di riferimento. Il comma 1 dell'art. 3 della Carta europea statuisce infatti – lo ricordiamo nuovamente – che «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di *regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici*» (corsivo mio)¹¹⁴. A fronte di tali spunti di riflessione, la dottrina che li ha particolarmente valorizzati non si nasconde le difficoltà derivanti dalla lettura, comunemente accolta, dell'art. 117, comma 2, lettera p), come previsione che esige l'adozione di una disciplina uniforme di «legislazione elettorale» e «organi di governo» degli enti locali, lettura che parrebbe confliggere con la possibilità di una rappresentatività differenziata su base regionale tra enti dello stesso genere. E pare altresì indubbio che muoversi in una direzione di questo tipo richiederebbe, anche in caso di, invero improbabile, superamento della lettura appena richiamata, un intervento modificativo dell'elenco delle funzioni fondamentali provinciali. Tale elenco infatti adesso comprende diverse funzioni chiaramente "di governo" (o, comunque, di coordinamento verticale), cosa che

¹¹² G. BOGGERO, *"Differenziare" la democrazia locale: una proposta flessibile per Province e Città metropolitane*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., p. 178.

¹¹³ Tale rappresentatività, come sappiamo, sarebbe garantita dall'operare del meccanismo della sostituzione dei titolari delle cariche provinciali "di secondo grado" al venir meno della carica comunale di cui sono (*recitius*, devono essere) altresì titolari.

¹¹⁴ Così G. BOGGERO, *"Differenziare" la democrazia locale*, cit., p. 178, il quale rileva che «viceversa la "giurisprudenza" del Congresso [ovvero del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa] autorizza l'elezione indiretta di tali organi nel caso in cui prevalgano le funzioni di coordinamento orizzontale e di assistenza per gli enti di prossimità».

conforma l'identità funzionale di tutte le Province in una maniera che resterebbe distante, quali che potessero essere le scelte operate a livello regionale, da quella richiesta come presupposto per operare legittimamente, in quest'ottica, la scelta dell'elezione indiretta degli organi provinciali.

Accanto ai profili sinora presi in considerazione, ne vanno poi tenuti presenti degli altri, in vista di possibili innovazioni normative da apportare alla disciplina introdotta dalla legge Delrio. Il riferimento è, *in primis*, alla «solitudine istituzionale dei Presidenti di provincia dovuta alla mancata previsione di un organo esecutivo»¹¹⁵, sebbene sia stato affermato che la previsione, ad opera dell'art. 1, comma 66, della legge n. 56/2014, della possibilità per il Presidente della Provincia di «assegnare deleghe a consiglieri provinciali, *nel rispetto del principio di collegialità*» (corsivo mio), «non può non far pensare alla realizzazione *de facto* di una sorta di giunta, ad un gabinetto di cui il presidente potrà servirsi, anche per tenere gli equilibri politici»¹¹⁶. È stata inoltre condivisibilmente criticata la scelta della durata solamente biennale della carica di consigliere provinciale, trattandosi di un «termine che deve far ipotizzare un ricambio quasi incessante, che difficilmente potrà garantire la continuità necessaria per un minimo di pianificazione». Una criticità che si aggiunge a quella determinata dal «disallineamento tra la durata in carica del presidente della provincia e quella del Consiglio»¹¹⁷, il quale pare poter contribuire ad accrescere i rischi di instabilità politico-istituzionale. Condivisibilmente è stato inoltre affermato risultare opportuna, nell'ambito dell'impianto delineato dalla legge Delrio, una valorizzazione del ruolo dell'Assemblea dei Sindaci, attualmente dotata di poteri alquanto limitati, così da configurarla come sede di un confronto, quanto più possibile efficace e produttivo, tra Comuni e Provincia e luogo di assunzione di decisioni rilevanti in riferimento a scelte strategiche dell'ente di area vasta, «anche nel caso» – si è detto – «in cui si opti per il ritorno alle elezioni dirette»¹¹⁸. In questo modo, il percorso di ridisegno della forma di governo provinciale, anche in caso di auspicabile reintroduzione (almeno) di un organo assembleare direttamente eletto dal corpo elettorale, non rinuncerebbe ai benefici derivanti dal funzionamento di un organo in grado di assicurare un efficace raccordo dell'ente di area vasta con i Comuni del suo territorio: la Provincia potrebbe così qualificarsi, allo stesso tempo, come ente espressivo e rappresentativo della comunità locale e, allo stesso tempo, anche come Casa dei Comuni, recuperandosi così alcune delle istanze fondamentali sottese alla riforma Delrio.

Non può infine trascurarsi il rilievo che, ai fini della definizione del rapporto tra cittadini ed enti intermedi, riveste la già più sopra evocata questione del corretto funzionamento dei meccanismi deputati a veicolare la responsabilità dei titolari delle cariche provinciali nei confronti dei cittadini e ad assicurare effettività al controllo politico esercitabile da parte degli amministrati nei confronti degli amministratori. Perdendo il diritto di scegliere direttamente i

¹¹⁵ UPI, *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori*, Documento di proposte istituzionali delle Province, 27 giugno 2018, p. 10.

¹¹⁶ F. FABRIZZI, *op. cit.*, p. 66.

¹¹⁷ F. FABRIZZI, *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁸ UPI, *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori*, cit., p. 11.

propri rappresentanti negli enti intermedi, il cittadino indubbiamente «perde anche il diritto di controllo sugli eletti, almeno dal punto di vista di poter decidere se essi meritano o no la sua fiducia e di poterne sanzionare i comportamenti col voto», trattandosi di «aspetti, questi, che accompagnano il “trasferimento di rappresentanza” e collocano quindi in capo ai consiglieri comunali le scelte relative»¹¹⁹. Una perdita, questa, non adeguatamente compensabile dall'esercizio di una forma di controllo ad opera dei titolari di cariche comunali nei confronti dei propri colleghi che esercitano (anche) cariche provinciali. Approdare a tale conclusione significherebbe infatti affermare «in sostanza che una medesima classe politica, unitaria per definizione anche se per un numero ristretto dei suoi membri titolare di duplici funzioni, è in grado di controllare efficacemente sé stessa»¹²⁰. A fronte di ciò, è stato auspicato in dottrina il miglioramento e l'affinamento dei canali di accesso da parte dei cittadini a dati e informazioni attinenti all'operato delle amministrazioni di Province e Città metropolitane, soprattutto mediante l'ausilio delle moderne tecnologie informatiche¹²¹. Si tratta di un auspicio condivisibile, ma chiaramente indicativo della consapevolezza di un'assodata inadeguatezza dei meccanismi elettivi di secondo livello a veicolare efficaci forme di responsabilità politica di carattere istituzionale, il cui operare ritengo sia imprescindibile al fine di assicurare la democraticità sostanziale di processi decisionali correlati all'esercizio di funzioni che si proiettano al di là del mero coordinamento orizzontale delle attività di altri enti.

7. Il riordino delle funzioni provinciali dopo il referendum costituzionale, tra coordinamento della finanza pubblica e percorsi di attuazione a livello regionale

7.1. Un processo complesso e finanziariamente condizionato

Quando mi sono sinteticamente soffermato sui contenuti del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, ho avuto modo di rilevare come il combinato operare della nuova (e più ampia) competenza legislativa statale in materia di enti locali, di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost. e del complessivo incremento degli ambiti di legislazione statale esclusiva aprisse la prospettiva di una rilevante compressione degli spazi dell'autonomia regionale in ordine alla disciplina delle funzioni fondamentali dei succitati enti e al conferimento delle funzioni amministrative non fondamentali. Per altro verso, il concreto ridimensionamento delle Province, quale prefigurata conseguenza della loro decostituzionalizzazione, avrebbe presumibilmente generato un'accentuazione del processo di amministrativizzazione della Regione¹²². Dopo l'esito del referendum costituzionale, bisogna, anche a tal proposito, confron-

¹¹⁹ F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, cit., p. 30.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Il riferimento è, anche in questo caso, a F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, cit., p. 33, secondo cui «a un'oggettiva diminuzione del potere di controllo e di sindacato degli elettori sull'operato degli eletti, deve corrispondere un significativo e incisivo aumento della conoscenza e del controllo dei cittadini sull'operato delle amministrazioni, di chi le governa e di chi vi lavora».

¹²² G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, cit., p. 110, afferma che «la soluzione proposta dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi avrebbe definitivamente trasformato le regioni

tarsi con uno scenario in cui la legge Delrio è chiamata a camminare sulle sue (sole) gambe, senza la stampella di un testo costituzionale che, sebbene non ancora entrato in vigore, era stato più o meno velatamente richiamato a sostegno di determinate scelte, spesso a dir poco discutibili. A questo fine, risulta necessario riflettere sui tratti essenziali degli interventi operati dal legislatore statale del 2014 in materia di funzioni degli enti intermedi (con ripercussioni anche su altri enti) e sul processo di attuazione degli stessi. Uno spazio adeguato dovrà poi essere dedicato agli interventi legislativi che hanno inciso in maniera determinante sul succitato processo, per lo più attraverso la leva di normative con finalità di contenimento della spesa pubblica, sottoposti in diversi casi al vaglio della Corte costituzionale, e alle principali linee di tendenza della legislazione regionale, chiamata a svolgere buona parte dell'opera di riordino delle funzioni provinciali richiesta dalla legge Delrio.

Alla luce di uno sguardo d'insieme sulle prescrizioni della legge n. 56/2014 in materia di funzioni amministrative, si deve rilevare, in primo luogo, che, mentre l'introduzione di un elenco di funzioni fondamentali da cui sono escluse molte delle funzioni prima assegnate alle Province è senz'altro espressivo di un orientamento generale del legislatore a ridimensionare significativamente il ruolo complessivo delle Province, più articolata deve essere la valutazione da esprimersi in ordine alla prefigurazione di una vasta operazione di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali. Se quest'ultima è stata concepita, infatti, come presumibilmente strumentale ad un'ulteriore riduzione delle funzioni nella titolarità delle Province (altrimenti, ci si sarebbe potuti limitare a individuare le funzioni fondamentali, lasciando che fossero i legislatori competenti per materia a muoversi in piena autonomia), è però indubbio che le norme in materia di riordino funzionale hanno aperto spazi non trascurabili per la valorizzazione di istanze sottese ai principi di adeguatezza e differenziazione.

Con riguardo al principio di adeguatezza, a rilevare sono, in particolare, alcuni riferimenti del comma 89 dell'art. 1 della legge Delrio a specifiche finalità da perseguire nell'ambito dell'attività di riordino delle funzioni provinciali, quali quelle dell'«individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione» e dell'«efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni dei comuni». All'indicazione di tali finalità si affianca il richiamo alla valorizzazione di «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali», strumentali proprio a perseguire l'obiettivo dell'adeguatezza dimensionale degli enti di prossimità allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite. All'esigenza di adeguatezza si associa, nel disegno della legge Delrio, sulla scia degli interventi normativi degli anni precedenti, quella di semplificazione. Si tratta, a quest'ultimo proposito, peraltro di «un obiettivo di politica legislativa» – come è stato detto – «chiaramente enunciato, anche se difficile da inquadrare nel quadro costituzionale»¹²³, il cui

in enti di macro-amministrazione, concorrenti con quelli di area vasta e con i comuni. O, nella migliore delle ipotesi, le avrebbe convertite in enti di snodo tra Stato e municipalità, con il compito di attuare le politiche pubbliche decentrate a livello territoriale, in sostituzione delle strutture periferiche dello Stato e di rappresentare “al centro” gli interessi territoriali attraverso i “propri” senatori».

¹²³ C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali*, cit. p. 237.

perseguimento senza la dovuta attenzione ai beni costituzionali toccati dall'azione riformatrice è suscettibile di generare squilibri nel complessivo assetto dell'amministrazione locale.

Per quel che concerne poi la differenziazione, ricordata la sua stretta connessione con l'adeguatezza, viene in particolare rilievo il ruolo esplicitamente riconosciuto dalla legge Delrio ai legislatori regionali, quali principali protagonisti delle attività finalizzate al riordino delle funzioni provinciali, quasi tutte afferenti a materie di competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni. Con la legge n. 56/2014 è stato dato dunque avvio ad un processo di riarticolazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali potenzialmente in grado di produrre una rilevante diversificazione dei modelli di amministrazione locale. Si prefigura infatti un processo di riordino funzionale all'esito del quale il ruolo degli enti locali, a cominciare da quelli intermedi, potrebbe risultare significativamente diversificato tra Regione e Regione, così come all'interno dello stesso territorio regionale, con non trascurabili ricadute sul ruolo conferito alle amministrazioni regionali¹²⁴. Ferma la necessità, ai fini di una corretta valutazione del ruolo svolto dai legislatori regionali, di conoscere analiticamente il preesistente assetto della distribuzione delle funzioni a livello infra-regionale¹²⁵, a fronte della scelta, di matrice indubbiamente centralistica, di disciplinare nel dettaglio modalità e tempi del riordino delle funzioni provinciali¹²⁶, pur accordando rilievo alla leale cooperazione tra Stato ed enti

¹²⁴ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 545, afferma che, ai sensi del dettato della legge Delrio, le Regioni «potranno scegliere se configurarsi prevalentemente come enti di indirizzo e di sintesi tra sistema locale e Stato, da una parte, ovvero come enti amministrativi vocati alla gestione più che alla direzione, dall'altra», dal momento che «quante più funzioni di area vasta (oltre a quelle fondamentali) le Regioni conferiranno alle Province del loro territorio, tanto più si caratterizzeranno come enti di indirizzo [...]; quante più funzioni di area vasta tratterranno su di sé o su agenzie/distretti regionali, tanto più agiranno come enti di amministrazione [...]».

¹²⁵ Come evidenziato da F. PALAZZI, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2015, p. 9, secondo cui «con riferimento al riordino delle funzioni, è doveroso premettere che un'analisi precisa e completa degli assetti funzionali – anche e soprattutto ai fini di una loro comparazione – richiederebbe uno studio preliminare, regione per regione, dell'assetto delle competenze amministrative, sia nelle materie interessate dal riordino che nelle materie non interessate», dal momento che «la lettura astratta delle nuove norme, in sé considerata, senza tenere sullo sfondo “la fotografia dell'esistente”, non è sufficiente ai fini di un ipotetico giudizio sulla legge regionale, in termini di “neo-centralismo” regionale, ovvero all'opposto, di massima valorizzazione delle autonomie», risultando invece a tal fine «necessario conoscere il quadro funzionale vigente, regione per regione, perché il fatto che una regione non abbia riallocato a livello regionale una data funzione non significa necessariamente che sia più orientata a valorizzare le autonomie», potendone, più semplicemente, la Regione «risultarne già titolare, in base alla legislazione vigente».

¹²⁶ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 50/2015, al fine di salvare da una dichiarazione di incostituzionalità le prescrizioni statali sul riordino delle funzioni provinciali, che parevano, a ragion veduta, esorbitare dalla sfera della competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), ha valorizzato l'avvenuta stipula dell'Accordo Stato-Regioni, sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014, e la successiva adozione del d.p.c.m. 26 settembre 2014, procedendo a «dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato» (punto 5.5. del Considerato in diritto). Le argomentazioni adoperate dal giudice delle leggi sono state fortemente criticate, oltre che da G. BOGGERO, *“In attesa della riforma del Titolo V”*, cit., p. 642, da G.C. DE MARTIN- M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015, p. 468, i quali rilevano «l'eccentricità della decisione rispetto ai più consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale», dal momento che «tale tipologia decisoria [...] è di regola adottata a seguito di sopravvenienze normative che determinano un mutamento del parametro costituzionale,

territoriali¹²⁷, non può dunque negarsi che «la legge n. 56/14 contiene il “meccanismo di innesco” del principio di differenziazione che fino ad oggi era mancato nel nostro ordinamento»¹²⁸.

Il ruolo delle Regioni si è poi ulteriormente rafforzato lungo il percorso attuativo delineato dalla legge Delrio (i cui tempi si sono in concreto ampliati rispetto a quelli originariamente previsti). Particolarmente rilevanti sono, a tal proposito, i contenuti dell'Accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014, stipulato in sede di Conferenza unificata. Quest'ultimo, in primo luogo, prevede espressamente, cosa che la legge non faceva, la possibilità di procedere non solo alla distribuzione delle funzioni provinciali tra enti di area vasta, Regioni e Comuni, ma anche alla loro possibile «soppressione» o «rimodulazione» (punto 8, lettera a), dell'Accordo). Ribadisce poi che «in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti [...]», così che devono essere «riassegnate solo le funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali di cui al comma 85 e 88 e della piena attuazione del comma 90 dell'art. 1 della Legge, sono ad esse riferibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione» (punto 8., lettera c)). Inoltre, significativamente l'Accordo precisa, al punto 9, lettera a), che lo Stato deve provvedere soltanto al riordino delle funzioni provinciali rientranti nelle materie di propria competenza legislativa *esclusiva*, spettando invece alle Regioni provvedere in ordine a tutte le altre funzioni provinciali (ricadenti entro ambiti di competenza regionale, concorrente o residuale)¹²⁹. Deve, inoltre, notarsi che, se il comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 stabiliva che mediante accordo Stato-Regioni fossero individuate «in modo puntuale» le funzioni provinciali oggetto di riordino, al punto 9., lettera c), dell'Accordo dell'11 settembre 2014 si prende atto del fatto che «le funzioni attualmente svolte dalle province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione» e si statuisce, perciò, che «ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive Province, non riconducibili alle funzioni fondamentali [...] e ad operarne il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel presente Accordo»¹³⁰.

ovvero una modificazione dell'oggetto in senso soddisfacente delle pretese del ricorrente, sempre che le previsioni impugnate non abbiano trovato *medio tempore* attuazione», mentre «nel caso di specie [...] le statuizioni legislative sottoposte al vaglio della Consulta restano invariate, sicché la pronuncia in rito discende esclusivamente da evenienze fattuali (quali, appunto la conclusione dell'accordo e l'adozione del d.p.c.m.), del tutto estranee al giudizio».

¹²⁷ Il riferimento è ai commi 91 e 92 dell'art. 1 della legge n. 56/2014. Il primo statuisce che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze». Il secondo stabilisce che ««entro il medesimo termine di cui al comma 91 [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...], sono stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti [...]».

¹²⁸ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 545.

¹²⁹ Ai sensi del punto 9., lettera b), dell'Accordo, lo Stato dichiara rientrare nelle proprie competenze il riordino di una serie di funzioni amministrative attinenti alla materia della tutela delle minoranze linguistiche-culturali.

¹³⁰ Al punto 13. dell'Accordo si prevede che «al fine di assicurare, nel rispetto della necessaria autonomia e differenziazione regionale, la opportuna uniformità di orientamenti e il coinvolgimento costante di comuni,

Ciò detto, come è noto, in ragione della complessità dello stesso e della necessità, prima della sentenza n. 50/2015, di attendere una parola chiarificatrice del Consulta sulla coerenza dell'impianto della legge Delrio con la Carta costituzionale, le Regioni non sono state particolarmente rapide nel dare seguito agli impegni assunti nel sopra citato Accordo, tanto da spingere lo Stato a minacciare il ricorso alle "maniere forti"¹³¹. A condizionare decisamente (e negativamente) l'azione dei legislatori regionali sono stati, però, soprattutto alcuni interventi legislativi statali di natura finanziaria, la cui adozione ha prodotto, come si dirà meglio più avanti, frizioni con l'impianto delle norme costituzionali poste a presidio dell'autonomia (finanziaria e non solo) delle Province (e invero anche degli altri enti locali) e con la stessa impostazione normativa incorporata nelle previsioni della legge Delrio. È necessario infatti rilevare che la legge Delrio e il d.p.c.m. 26 settembre 2014, chiamato, ai sensi dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56/2014, a stabilire «i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite», avevano enunciato chiaramente, come cardine del riordino delle funzioni provinciali, il principio della correlazione tra funzioni conferite (il *prius*) e risorse necessarie per esercitarle da parte degli enti destinatari delle funzioni provinciali (il *posterius*). E, nel secondo periodo dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56/2014, con riguardo alle risorse finanziarie, si precisava altresì che «in particolare, sono considerate le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo comunque quanto previsto dal comma 88». Il processo di riordino disegnato da tali statuizioni delle funzioni provinciali, coerentemente con la logica sottesa agli artt. 118 e 119 Cost., configurava la dimensione delle risorse finanziarie come strumentale ad un esercizio efficace delle funzioni e, più specificamente, sanciva un principio di equivalenza tra risorse complessivamente stanziare per l'esercizio delle funzioni, all'inizio e alla fine del processo di riordino.

A fronte di ciò, è stata, in particolare, la legge di stabilità per il 2015, cioè la legge n. 190/2014, a introdurre, subendo il condizionamento implicito (anche) della prospettata deco-

enti di area vasta Osservatorio nazionale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni, tra l'altro, di impulso, raccordo e coordinamento delle attività attinenti al processo di attuazione della legge n. 56/2014, e Osservatori regionali, presso ogni Regione, «come sedi di impulso e coordinamento [...] per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato, in attuazione dei principi di cui all'art. 118 della Costituzione e di quanto previsto dal presente Accordo», Osservatori che dovranno essere consultati anche in vista dell'approvazione delle leggi regionali finalizzate a dare attuazione all'Accordo.

¹³¹ Il riferimento è, in particolare, all'art. 7, comma 9 quinquies, del decreto-legge n. 78/2015, ai sensi del quale «al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle province disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, le regioni che, ai sensi dell'articolo 1, comma 95, della medesima legge, non abbiano provveduto nel termine ivi indicato ovvero non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare, entro il 30 novembre per l'anno 2015 ed entro il 30 aprile per gli anni successivi, a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali, come quantificate, su base annuale, con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 ottobre 2015».

stituzionalizzazione e del connesso ridimensionamento delle Province¹³², misure fortemente restrittive dell'autonomia finanziaria (e, conseguentemente, dell'autonomia *tout court*) degli enti di area vasta, in grado di influenzare, in maniera determinante, l'opera dei legislatori regionali. Nella legge sopra citata trovano, infatti, posto disposizioni (art. 1, commi 418-430) che hanno imposto, tra l'altro, alle Province collocate all'interno delle Regioni a statuto ordinario, già colpite d'altronde da pesanti tagli nel corso degli anni precedenti¹³³, una decisa riduzione della spesa corrente, un divieto di procedere a determinate spese e una radicale riduzione della dotazione organica¹³⁴. Tali previsioni, i cui effetti sono stati soltanto in minima parte attenuati, negli anni successivi, da misure relative a tipologie specifiche di spese¹³⁵, hanno compresso fortemente, come, in varie occasioni, segnalato, tra gli altri, dall'Unione delle Province italiane (U.P.I.), l'autonomia finanziaria delle Province, mettendone a rischio la capacità di svolgere efficacemente le funzioni fondamentali alle stesse assegnate dalla legge

¹³² Come riconosciuto anche dalla Corte dei conti in CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane 2017*, Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 23/12/2017, p. 4, laddove si afferma che «non sembra opinabile che dal progetto di riforma e dall'obiettivo di riassetto e razionalizzazione dei livelli di governo locale siano derivate norme che hanno inciso sull'autonomia delle Province».

¹³³ F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 123, ricorda che «la spesa totale delle Province passa dagli 11,5 miliardi del 2010 ai 9 miliardi, di cui 1,7 in conto capitale, del 2014».

¹³⁴ In particolare, il comma 418 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 prevede che «le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa [...]»; il comma 420 prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza»; infine, il comma 421 stabilisce che «la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56 [...]».

¹³⁵ La legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) ha, per esempio, previsto stanziamenti in favore delle Province, ma solamente in relazione alle spese da sostenersi in riferimento ad alcuni settori, tra cui viabilità ed edilizia scolastica. Si possono poi ricordare anche lo stanziamento di 650 milioni di Euro annui, a vantaggio delle Province delle Regioni ordinarie, deciso dal d.p.c.m. 10 marzo 2017, in attuazione della legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017 e l'incremento del contributo destinato a finanziare l'esercizio delle funzioni provinciali fondamentali deciso mediante il decreto-legge n. 50/2017 (convertito nella legge n. 96/2017).

Delrio e le altre funzioni comunque esercitate nelle more dello svolgimento del processo di riordino.

È stato in proposito affermato che «si è assistito a un evento sinora mai verificatosi nella storia repubblicana, ossia con legge dello Stato sono stati prescritti trasferimenti finanziari direttamente operanti in senso “ascendente”, cioè dalle autonomie territoriali verso lo Stato»¹³⁶. In conseguenza di ciò «per la prima volta, il bilancio dello Stato è stato alimentato da risorse provenienti dagli altri enti costitutivi della Repubblica, con un trasferimento di risorse finanziarie non più dall’alto verso il basso, dallo Stato alle autonomie locali, bensì viceversa dal basso verso l’alto»¹³⁷. Le medesime disposizioni, introdotte con finalità acceleratoria del riassetto funzionale e di razionalizzazione della spesa pubblica, hanno, per altro verso, esercitato un’influenza molto rilevante sull’andamento del processo di riordino delle funzioni provinciali, come era inevitabile che avvenisse, data la stretta interconnessione tra profili finanziari e funzionali, richiamata molto efficacemente dalla Corte dei conti¹³⁸.

Per quel che concerne, in particolare, le limitazioni incidenti sulle spese per il personale e la connessa mobilità in uscita dalle Province, il sovrapporsi della logica, preminente, della scure finanziaria a quella della coerenza/consequenzialità delle scelte finanziarie rispetto a quelle relative alla distribuzione delle funzioni amministrative ha generato effetti suscettibili di porsi in evidente contraddizione con le istanze e i principi tanto del buon andamento dell’amministrazione, privando le Province del personale necessario per un efficace ed efficiente esercizio delle proprie funzioni¹³⁹, quanto dell’(effettiva) autonomia degli enti investiti da tali scelte. Ciò perché «si trattava a quel punto non solo di realizzare il trasferimento del personale al seguito delle funzioni non fondamentali in capo agli enti subentranti, ma pure di ricollocare presso altri enti (non necessariamente quelli attributari delle funzioni non fondamentali) il personale provinciale dichiarato in esubero per ragioni organizzative e finanziarie»¹⁴⁰.

¹³⁶ G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015*, cit., p. 5.

¹³⁷ F. FABRIZZI, *La Corte e le Province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, p. 5.

¹³⁸ CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, Roma, 2015, p. 7, rileva infatti che «la questione delle risorse finanziarie rappresenta l’elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni: nessuna prospettiva di riallocazione delle funzioni provinciali può essere attuata senza una attenta e congiunta analisi e valutazione tra Stato e Regioni dei costi delle funzioni da riordinare e del relativo personale».

¹³⁹ G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 202, nota la particolare gravità dei trasferimenti di personale imposti dalle norme introdotte dalla legge di stabilità per il 2015, affermando che «il trasferimento di 21.000 funzionari e dipendenti pubblici dalle amministrazioni provinciali a quelle regionali (e in minima parte ai comuni/città metropolitane) è un fatto irreversibile», considerato che «le province si sono viste dimezzare seccamente il proprio organico, e l’aspetto più grave è che questa emorragia è andata a colpire proprio la parte più preziosa dei dipendenti provinciali, ossia i portatori di conoscenze tecnico-specialistiche, i depositari di expertise, in altre parole quella parte del personale che un tempo si sarebbe chiamata “corpi tecnici”».

¹⁴⁰ Così E.N. FRAGALE, *Verso un’organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., p. 271, il quale soggiunge che «è potuto così accadere che una parte non irrilevante del personale provinciale sia stato destinato, all’esito del processo di mobilità, verso amministrazioni del tutto estranee ai processi di riallocazione delle funzioni provinciali». Cfr. anche, dello stesso autore, E.N. FRAGALE, *Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, n. 5/2016.

Con riferimento al processo di riordino funzionale complessivamente considerato, può poi agevolmente comprendersi come misure finanziarie fortemente restrittive della capacità di spesa delle Province fossero in grado (e, come vedremo meglio più avanti, sono state effettivamente in grado) di distorcerne l'andamento, orientandolo verso approdi condizionati da considerazioni di natura preminentemente finanziaria. Le succitate misure hanno concorso, in molti casi, a promuovere un accentramento delle funzioni provinciali verso il livello regionale, cioè verso un livello finanziariamente capace, se pure con difficoltà, di esercitarle e, in ogni caso, a produrre un'inversione nel percorso logico che avrebbe dovuto guidare la selezione delle funzioni da trasferire, muovendo dal riconoscimento della natura delle stesse (e dalla considerazione dell'adeguatezza dell'ente individuato a svolgerle) e non da una valutazione relativa al peso finanziario del loro esercizio.

7.2. Coordinamento della finanza pubblica e prospettiva della riforma costituzionale nella giurisprudenza della Corte

Le sopra richiamate criticità riscontrabili all'interno dei contenuti della legge n. 190/2014 hanno formato la base argomentativa a cui hanno attinto diverse Regioni al fine di chiamare in causa la Corte costituzionale, la quale ha, in una pluralità di decisioni, rigettato questioni di costituzionalità che puntavano ad ottenere una censura della lesione della sfera di competenza regionale asseritamente operata dal legislatore statale (con effetti ridondanti sull'autonomia degli enti locali). Con la sentenza n. 143/2016, in particolare, il giudice delle leggi, a proposito di una serie di divieti di spesa e di nuove assunzioni imposti alle Province, di cui all'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014, rilevava che il legislatore statale si era mosso nell'ambito della sua sfera di competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, non sussistendo dunque contrasto con gli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost. E l'esercizio di tale competenza acquisiva vigore, per così dire, nel caso di specie, in virtù del riferimento al contesto dell'attuazione della riforma (legislativa) degli enti di area vasta e alla prospettiva, *de iure condendo*, della futura soppressione delle Province, da compiersi mediante fonte di rango costituzionale¹⁴¹. Molto discutibilmente, dunque, la Corte ha richiamato, a sostegno della legittimità dell'intervento statale, anche la riforma costitu-

¹⁴¹ Al punto 5.1. del Considerato in diritto si afferma infatti che «i divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono, infatti, riconducibili, come si pretende dalla ricorrente, alla categoria delle "norme di dettaglio", poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore», dal momento che «la predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province», cosa che «ne postula il "carattere generale" e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015)».

zionale allora *in itinere*, conferendo a tale richiamo un ruolo a cui non è mancato chi in dottrina ha, criticamente, riconosciuto valenza decisiva¹⁴².

Il giudice delle leggi nelle sentenze nn. 159/2016 e 176/2016, attinenti alle disposizioni della legge di stabilità per il 2015 in materia di dotazione organica e personale, segue un procedimento argomentativo parzialmente differente, che non fa in questo caso riferimento alla riforma costituzionale allora in corso di approvazione¹⁴³. Nella prima delle due succitate decisioni, la Corte, richiamando il precedente della sentenza n. 50/2015, ha affermato che le norme impugnate, in materia di personale, erano da considerarsi strettamente connesse con l'impianto complessivo della riforma avviata dalla legge n. 56/2014 e, perciò, come queste, afferenti alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Non sarebbero state quindi riconducibili, come asserito dalle Regioni ricorrenti, alla competenza residuale in tema di «organizzazione amministrativa degli enti locali» oppure, come, in subordine sostenuto, alla competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che l'aspetto finanziario, certamente presente ed evidente, doveva reputarsi un corollario di quello ordinamentale, consentendo di riconoscere senz'altro prevalente la succitata competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost.

La Corte ha, inoltre, con argomentazioni, in parte riprese nella successiva sentenza n. 176/2016, rigettato anche i ricorsi che imputavano alle norme impugnate di aver irragionevolmente slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni e di avere, per altro verso, imposto alle Regioni di procedere, per quanto di propria competenza, al riordino delle funzioni provinciali, in violazione, tra l'altro, dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., in forza del condizionamento derivante dalla dotazione organica cristallizzata nella disciplina oggetto di impugnazione. A tal proposito, il giudice delle leggi ha, in via preliminare, richiamato, ancora una volta, il contesto complessivo del riordino delle funzioni provinciali avviato dalla legge Delrio e ricordato la scelta statale di non avvalersi del potere sostitutivo, pur previsto dalla succitata legge, a fronte dei ritardi regionali nell'attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014: lo Stato, nella prospettiva accolta dalla Corte avrebbe, in altri termini, scelto di ricorrere, per raggiungere i propri fini, a un mezzo da ritenersi meno

¹⁴² F. FABRIZZI, *La Corte e le Province*, cit., p. 7, giunge a tal proposito ad affermare: «la Costituzione vigente in questo ragionamento è del tutto assente; assente qualsiasi riferimento all'art. 114, commi 1 e 2, Cost.; assente qualsiasi riferimento alla autonomia finanziaria tutelata dall'art. 119 Cost., che pure annovera tra gli enti le province. C'è un disegno riformatore e tanto basta».

¹⁴³ In verità, come notato da F. FABRIZZI, *La Corte e le Province*, cit., p. 8, in un passaggio della sentenza n. 159/2016, non centrale ai fini dell'organizzazione, ma comunque di contenuto molto discutibile, nel soffermarsi sulla censura relativa all'asserita violazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, la Corte evoca la riforma costituzionale, affermando che la tesi sostenuta dalle Regioni ricorrenti «tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo "ampio" di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento».

“pesante” dal punto di vista delle Regioni¹⁴⁴. In considerazione di ciò, le previsioni in materia di personale, se hanno – ammette la Corte – certamente comportato una compressione della sfera decisionale delle Regioni, hanno comunque lasciato in piedi il potere di intervento regionale in materia di individuazione e allocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, cosa che ha consentito poi di respingere anche le censure relative all’art. 118 Cost. Afferma infatti il giudice delle leggi che, ai sensi del comma 427 dell’art. 1 della legge n. 190/2014, «a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l’assegnazione del relativo personale», venendo in tal modo «garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l’onere finanziario del personale necessario al loro esercizio» (punto 7.1.2., in connessione con il 7.4.1., del Considerato in diritto). A proposito poi del profilo di irragionevolezza connesso al paventato rischio, derivante dalle norme impugnate, di non corrispondenza tra funzioni e risorse, la Corte nega che sia stata prevista una riduzione del personale aprioristica, in quanto slegata da una valutazione delle funzioni, dal momento che – afferma - «la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l’individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane», cosicché «è dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio» (punto 7.2.1 del Considerato in diritto).

Alla luce di quanto desumibile dal percorso argomentativo seguito dalla Corte, pur parendo formalmente salva la logica sottesa al testo costituzionale vigente, si produce l’effetto di consentire l’esercizio sulle Regioni di una pressione tale da incidere in maniera decisamente negativa sulla sostanza dei principi costituzionali in gioco. Si può presumere che le Regioni, infatti, sotto la spinta del ridimensionamento finanziario degli enti intermedi, siano indotte o a conferire le funzioni provinciali ai Comuni, anche ove non adeguati al loro esercizio, oppure a far funzionare in senso ascendente l’ascensore della sussidiarietà, portando al livello regionale la titolarità di molte funzioni provinciali, salvo poi eventualmente delegare, o, in altro modo, affidare, l’esercizio delle funzioni agli enti di area vasta. Risulta così di fatto tradita la *ratio* dell’art. 118 Cost., dal momento che si lascia che a prendere il sopravvento sulla logica costituzionale della sussidiarietà (e dell’adeguatezza) sia quella fattuale del ridimensionamento degli enti intermedi, la quale aveva nella prospettiva della riforma costituzionale il suo orizzonte e il suo traguardo, con pesanti e criticabilissime ripercussioni di ordine sistemico¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Cfr., però, sul punto, E.N. FRAGALE, *Verso un’organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, cit., p. 276, il quale rileva che «l’idea che il prelievo forzoso (di risorse e personale) possa costituire misura meno impattante rispetto all’esercizio del potere sostitutivo appare revocabile in dubbio, stante la sua idoneità ad incidere, ed anche assai negativamente, sul buon andamento delle amministrazioni interessate, in conseguenza della rottura, seppure temporanea, del principio di corrispondenza tra le funzioni e la provvista di risorse umane e finanziarie necessarie per assicurarne l’espletamento in regime di continuità».

¹⁴⁵ Cfr. in tal senso G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 198, il quale afferma che «il legislatore ordinario può bene decidere che la Provincia non rappresenti più il livello ottimale di esercizio di una specifica funzione amministrativa e, quindi, “spostare” tale funzione al livello regionale o statale. Ma se

Dei profili di criticità emergenti dalle argomentazioni adoperate nelle sopra citate sentenze della Corte costituzionale troviamo traccia anche nella sentenza n. 205/2016, in cui viene in rilievo l'art. 1, comma 418, della legge n. 190/2014, che impone a Province e Città metropolitane di concorrere al contenimento della spesa pubblica, versando, per gli anni 2015, 2016 e 2017, un determinato ammontare di risorse finanziarie in un apposito capitolo di spesa del bilancio dello Stato. In ordine alla violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in ragione dell'asserita disparità di trattamento tra i vari comparti della pubblica amministrazione, con ricadute sul riparto di competenze, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità per carente motivazione in ordine all'assimilabilità tra Stato ed enti di area vasta, affermando che «una specifica motivazione sul punto sarebbe stata a fortiori necessaria perché [...] il comma 418 si inserisce nel contesto della riforma prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 [...], e delle conseguenti riduzioni di personale stabilite dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014» (punto 4.1. del Considerato in diritto). Mentre poi la censura regionale relativa all'asserita violazione dell'art. 119, comma 4, Cost., in ragione della sottrazione agli enti di area vasta delle risorse necessarie ad esercitare le funzioni pubbliche loro conferite, è stata rigettata per mancanza di prova dell'impossibilità di esercizio delle funzioni¹⁴⁶, a rilevare sono soprattutto le argomentazioni con cui la Corte ha risposto ad un'altra impugnazione, relativa anch'essa ad un'asserita violazione dell'art. 119 Cost. (commi 1, 2 e 3).

Mediante quest'ultima impugnazione si affermava che il passaggio di risorse dal bilancio degli enti intermedi a quello statale fosse avvenuto «senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse, salvo il riferimento al vincolo a versare l'importo "ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato"», cosa da cui sarebbe conseguita una «lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e capovolgimento dei "meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia" (art. 119, primo, secondo e terzo comma)» (punto 6.1. del Considerato in diritto). La Corte ha rigettato anche questa censura, rilevando che la riduzione della spesa corrente di Province e Città metropolitane era da leggersi nel contesto della complessiva operazione di riordino delle funzioni provinciali, a cui è strumentale (torna qui l'argomento della strumentalità delle misure adottate rispetto al riordino delle funzioni provinciali). In particolare, l'allocatione delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale è da interpretarsi, secondo il giudice delle leggi, come «destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti

questa operazione viene fatta dal legislatore statale per la quasi totalità delle funzioni (salvo alcune funzioni ritenute "fondamentali", e dunque incompressibili a Costituzione vigente) spettanti ad un determinato livello di governo; se essa viene estesa a tutti gli enti che compongono quel livello di governo e, di qui, sostanzialmente imposta ai legislatori regionali a seguito di una serie di tagli finanziari e di personale che rendono impossibile mantenere tali funzioni in capo a quello stesso livello, allora siamo di fronte ad una modifica strutturale dell'assetto voluto dalla Costituzione per l'ordinamento territoriale, che mira ad un riaccentramento di funzioni amministrative a favore delle Regioni e ad un sostanziale svuotamento del ruolo della Provincia».

¹⁴⁶ Il ricorso a questo tipo di argomentazione desta le perplessità di E.N. FRAGALE, *Verso un'organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, cit., p. 276, in ragione del riferimento ad «una regola – quale quella dell'onere della prova – che prescinde del tutto da una verifica obiettiva sulla non lesività delle disposizioni finanziarie censurate e che ben può condurre verso esiti inaccettabili, specie in materie nelle quali siano in gioco diritti fondamentali dei cittadini».

nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014)» (punto 6.2. del Considerato in diritto). Si tratterebbe dunque di misure transitorie, destinate a venire meno in seguito alla riassegnazione delle funzioni provinciali agli enti subentranti: il sacrificio richiesto agli enti di area vasta, in altri termini, per la Corte è legittimo (solo) in quanto transitorio, oltre che funzionale al riordino¹⁴⁷.

Questo passaggio argomentativo consente sicuramente di fare un passo avanti rispetto alle argomentazioni adoperate nelle sentenze precedenti, dal punto di vista della tutela dell'autonomia degli enti intermedi: risulta chiaro, infatti, che la sottrazione di risorse a Province e Città metropolitane, mediante risparmi di spesa, può considerarsi legittima, soltanto in ragione del fatto che le risorse accantonate restano, se pur congelate, comunque destinate all'esercizio delle funzioni provinciali oggetto di riordino. La Corte ammette, peraltro, implicitamente, nel rigettare la relativa questione di costituzionalità, che una compressione della potestà legislativa regionale in materia di riordino delle funzioni si è prodotta. Tale compressione viene però relegata al rango di conseguenza puramente fattuale dell'intervento normativo statale, non in grado quindi di tradursi in una lesione della sfera di competenza regionale¹⁴⁸. Ritorna, dunque, il riferimento a profili fattuali, pur tenuti, in questo

¹⁴⁷ Insieme ad altri argomenti, tra cui la prova più intensamente fornita, sul piano delle evidenze contabili, dell'impatto della riduzione degli stanziamenti regionali in favore delle Province piemontesi sulla capacità di queste ultime di esercitare le funzioni loro conferite, è proprio la mancata strumentalità delle restrizioni finanziarie rispetto a processi di riordino delle funzioni e di riorganizzazione dei servizi a condurre, nelle sentenze nn. 188/2015 e 10/2016, originate da giudizi in via incidentale, alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate, per violazione dei principi di buon andamento (art. 97 Cost.) e di autonomia finanziaria delle Province (art. 119 Cost.), insieme al principio di ragionevolezza. Può utilmente richiamarsi, a tal proposito, un passaggio della sentenza n. 188/2015, in cui la Corte afferma: «una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione. Ciò proprio in ragione del fatto che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite». Va poi ricordato come, nella sentenza del 2016 si associa, a fondamento della dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate, al richiamo ai principi di buon andamento e di autonomia finanziaria degli enti locali, in connessione con il principio di ragionevolezza, anche quello alla rilevata violazione del principio di eguaglianza sostanziale), determinata dall'«evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi», profilo di garanzia il quale «presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali» (punto 6.3. del Considerato in diritto). Sulla sentenza n. 10/2016, si vedano le riflessioni di L. MOLLIKA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2016*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2016. Cfr. inoltre, sugli aspetti qui posti in evidenza e, in particolare, sul nesso riscontrabile tra sentenze pur approdate a decisioni diverse quanto al dispositivo, G. BOGGERO, «In attesa della riforma del Titolo V», cit., pp. 662-663, il quale rileva che «la summenzionata sent. n. 205/2016 si inserisce pienamente nel solco delle precedenti pronunce di accoglimento nn. 10/2016 e 188/2015, prefigurando che la garanzia di adeguata o congrua corrispondenza possa essere fatta valere dagli enti territoriali non soltanto nei confronti delle Regioni, ma anche nei confronti dello Stato, qualora quest'ultimo non devolva le risorse prelevate in via forzosa al finanziamento delle funzioni oggetto del riordino e, più in generale, qualora lo Stato manchi di riesaminare la coerenza e la congruità delle misure finanziarie emergenziali adottate nel quadro del progetto di riforma, anche alla luce della situazione di grave deterioramento dell'equilibrio strutturale di alcune Province, e non ripristini dispositivi finanziari in grado di assicurare agli enti intermedi un'efficace capacità programatoria».

¹⁴⁸ Al punto 12. del Considerato in diritto, il giudice delle leggi afferma, infatti, che «l'asserita compressione del potere legislativo regionale di riordino delle funzioni rappresenterebbe, ad ammetterla, una semplice conseguenza "di fatto" delle norme impugnate (come riconosce la stessa Regione)», aggiungendo che si tratta

caso, condivisibilmente distanti dal nucleo dell'argomentazione della Corte. Non è difficile riconoscere anche qui il nesso con la più volte richiamata prospettiva del ridimensionamento del ruolo delle Province, che avrebbe trovato un compimento con l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi¹⁴⁹.

Mi pare si debba, a tal proposito, concordare con la Corte dei conti, allorché afferma, traendo specifico spunto dalle argomentazioni adoperate dalla Consulta nella sentenza n. 143/2016, che «con il venir meno, dunque, della “programmata soppressione delle province”, almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta degli effetti di tale prospettiva condizionata»¹⁵⁰. Si avverte con forza dunque l'esigenza di un'inversione di tendenza negli orientamenti del legislatore statale, da parte del quale, preso atto del tramonto della prospettiva della revisione costituzionale, si auspicherebbero tra l'altro tanto l'adozione di interventi in grado di incidere sulla definizione, per così dire, dello statuto funzionale delle Province, quanto una rilevante modifica dell'approccio tenuto in materia finanziaria.

Alle questioni relative al primo dei versanti richiamati, che ci consente di toccare anche il tema della “dimensione ottimale” degli enti locali, dedicherò la mia attenzione, senza pretendere in questa sede di approfondirle, nel paragrafo conclusivo di questo lavoro. Quanto al secondo versante, è evidente la necessità che sia assicurato alle Province l'accesso alle risorse necessarie ad un efficace esercizio delle loro funzioni, adesso che le scelte finanziariamente restrittive non possono più avvalersi della discutibilissima copertura della strumentalità rispetto al processo di revisione costituzionale. Non può peraltro trascurarsi in proposito il fatto che le misure finanziariamente restrittive hanno di fatto già esercitato un'influenza sulla legislazione regionale in tema di riordino delle funzioni provinciali. È il caso di concentrare adesso l'attenzione proprio sulle tendenze della legislazione regionale adottata in connessione con il processo di riordino funzionale disciplinato dalla legge Delrio.

inoltre di «una conseguenza meramente eventuale, come risulta anche dal fatto che la Regione Veneto ha dato attuazione alla legge n. 56 del 2014 con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali), la quale ha confermato in capo alle province le funzioni non fondamentali ad essa attribuite (artt. 2 e 8)».

¹⁴⁹ Come rilevato molto bene, in riferimento al complesso della giurisprudenza costituzionale qui richiamata, P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 76, la quale afferma che «la riduzione delle risorse finanziarie e umane assegnate alle Province dalla legge di stabilità 2015 risponde ad esigenze di unità giuridica e si inserisce nel processo di riordino organico degli enti di area vasta avviato dal legislatore statale con la l. 56/2014», precisando che «l'intervento dello Stato [...] si muove(va) nella prospettiva della soppressione delle Province, o quantomeno del loro ridimensionamento, e ciò è sufficiente a giustificare compressioni dell'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria delle Province, quasi addirittura una loro decostituzionalizzazione». Non si può fare a meno peraltro di ricordare come, in verità, le restrizioni finanziarie abbiano colpito, sebbene in misura minore, anche le Città metropolitane, che la riforma costituzionale manteneva nella posizione di enti costitutivi della Repubblica e alle quali la legge Delrio attribuisce funzioni fondamentali di consistenza significativamente maggiore di quella propria delle funzioni fondamentali provinciali.

¹⁵⁰ CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane 2017*, cit., p. 4.

7.3. Uno sguardo sui percorsi della legislazione regionale

Da un primo sguardo di insieme alle leggi regionali approvate emerge la constatazione di una certa generale tendenza ad un accentramento delle funzioni in capo alle Regioni, pur mitigata dalla frequente previsione di forme di coinvolgimento concertativo degli enti locali nelle decisioni allocative delle funzioni, come in dottrina non ha mancato di notare chi ha rilevato la tendenziale inconferenza dei criteri di attribuzione seguiti dalle leggi regionali con la logica sottesa all'art. 118 Cost. e il prevalere della logica del condizionamento finanziario¹⁵¹. Ciò detto, un rapido esame delle leggi approvate dalle Regioni a statuto ordinario permette di confrontarsi con uno scenario alquanto variegato.

Sul piano dell'approccio metodologico, possono, in via approssimativa, distinguersi Regioni che hanno legislativamente proceduto ad un riordino immediato delle funzioni provinciali da Regioni che hanno proceduto solo in parte immediatamente al riordino, rinviando per il resto ad atti successivi¹⁵². Significative sono, inoltre, la diffusa tendenza a limitarsi ad enumerare le materie oggetto di riordino, provvedendo alla loro riassegnazione al livello di governo regionale o a quelli infra-regionali, senza definire nel dettaglio, salvo eccezioni, le singole funzioni trasferite, e la tendenza, anch'essa molto diffusa, a non procedere ad una generale ricognizione di tutte le funzioni provinciali da riordinare, con contestuale loro riallocazione, bensì ad elencare solamente le funzioni da ricollocare, facendo al contempo uso di clausole di residualità, ai sensi delle quali sono da considerarsi attribuite ad un determinato ente (normalmente confermate in capo alle Province) le funzioni non elencate.

Gli spunti di riflessione più interessanti possono, in ogni caso, trarsi dal confronto tra i contenuti sostanziali delle leggi regionali approvate, potendosene operare una, pur non rigida, classificazione. Ne è stata, in particolare, di recente delineata una che, riconosciuta la generale tendenza all'accentramento delle funzioni in capo alla Regione, pone, accanto alle Regioni riconducibili ad un «modello di marcata regionalizzazione delle funzioni», quelle ascrivibili ad un «modello di regionalizzazione delle funzioni con elementi di valorizzazione degli enti locali», quelle con i tratti tipici di un «modello con maggiore equilibrio nella distribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali» e, infine, quelle riconducibili a un «modello di *governance* multilivello»¹⁵³.

¹⁵¹ C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56 del 2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, cit., pp. 107-108, rileva che «è così avvenuto che molte funzioni provinciali siano state riallocate al livello regionale – l'unico in grado, sia pur con difficoltà, di assorbire rapidamente il personale provinciale e di assicurarne la copertura finanziaria – secondo un processo di selezione delle funzioni da trasferire inverso a quello inizialmente ideato, che partiva dalla loro natura e non dal loro costo», aggiungendo che, sebbene in forme più o meno accentuate a seconda dei diversi contesti regionali, «il riaccentramento a livello regionale è particolarmente evidente nelle materie come agricoltura, caccia, pesca, formazione professionale, ma anche (sia pure in misura differenziata) nelle materie dell'ambiente e della difesa del suolo, tutti settori nei quali le precedenti fasi di decentramento amministrativo avevano invece operato in una direzione del tutto inversa».

¹⁵² Come rilevato da F. PALAZZI, *Legge Delrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., p. 132.

¹⁵³ UFFICIO RICERCHE SULLE QUESTIONI REGIONALI E DELLE AUTONOMIE LOCALI – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Capitolo III. L'attuazione regionale della legislazione statale: il caso della legge di riordino degli enti locali. Un'analisi a circa tre anni dall'approvazione parlamentare*, in CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLA-

L'orientamento a valorizzare in maniera particolarmente accentuata il ruolo della Regione in tema di esercizio delle funzioni amministrative prima assegnate alle Province è fatto proprio dalle Regioni Basilicata, Calabria e Marche, le cui leggi riconoscono alle Province un numero molto limitato di funzioni e, in alcuni casi, consentono che l'esercizio di funzioni regionali possa essere delegato alle Province. Tale orientamento centralistico risulta presente, ma in forma attenuata, in Abruzzo, Lazio, Lombardia, Toscana e Umbria, le cui leggi di riordino, pur accentrando molte funzioni in capo all'amministrazione regionale, non mancano, in alcuni casi, di riconoscere alle Province un numero significativo di funzioni (spesso ricadenti tra le loro funzioni "storiche"), nonché di riconoscere funzioni ai Comuni (e alle loro forme associative) e alla Città metropolitana operante all'interno del territorio regionale.

Vi sono poi Regioni (Veneto, Molise, Piemonte, Liguria, Puglia, Campania), le quali hanno optato per un tipo di riordino che punta su una distribuzione più uniforme delle funzioni tra tutti i livelli territoriali di governo, se pure adottando impostazioni e soluzioni differenziate. Tra queste, Veneto e Molise avevano, in verità, in un primo tempo, scelto di mantenere in capo alle Province pressoché tutte le funzioni non fondamentali prima esercitate, per poi, mediante interventi legislativi successivi rispetto alla legge generale sul riordino delle funzioni, mitigare questa scelta, decidendo di trasferire in capo alla Regione un certo numero di funzioni. Significativo, per quanto riguarda in particolare la Campania, è, in primo luogo, l'atteggiamento che potremmo definire "attendista" in ordine al ruolo da riconoscere alle Province: la legge regionale di riordino, infatti, oltre a mantenere in capo alle stesse attività e servizi relativi alla funzione esercitabile in materia di «biblioteche, musei e pinacoteche», stabilisce che continuino ad essere esercitate da Province e Città metropolitane, ai sensi della legislazione vigente, le numerose funzioni sottratte al riordino, «in attesa dell'entrata in vigore della normativa nazionale di riordino»¹⁵⁴. In secondo luogo, quanto ai Comuni, non direttamente investiti in Campania dal trasferimento della titolarità di funzioni provinciali, si prevede che agli stessi (ma anche alle Province) possano essere conferiti dalla Regione compiti e funzioni attinenti allo sviluppo dei territori, mediante forme di avvalimento o deleghe di esercizio, previa stipula di intese o convenzioni con gli enti territoriali. La tendenza all'accentramento a livello regionale delle funzioni provinciali riordinate risulta dunque mitigata, nell'ottica di una sorta di sussidiarietà meramente esecutiva, dal coinvolgimento degli enti locali attraverso il ricorso agli istituti dell'avvalimento e della delega, ai fini dell'esercizio di funzioni di titolarità regionale.

ZIONE, *Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume secondo, XVII legislatura, Roma, 2017, pp. 280-286.

¹⁵⁴ L'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 14/2015 stabilisce infatti che «in attesa dell'entrata in vigore della normativa nazionale di riordino, sono escluse dal riordino di cui alla presente legge le attività e i servizi riconducibili alle materie del mercato del lavoro, centri per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione professionale. Sono altresì escluse le attività e i servizi ricompresi nelle materie della forestazione e protezione civile nonché, per la Città metropolitana, le attività e i servizi ricompresi nelle materie della industria, commercio e artigianato, biblioteche, musei e pinacoteche, da ricondurre a funzioni fondamentali. Il comma 5 stabilisce che "le funzioni che non formano oggetto di riordino o dallo stesso escluse sono esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale».

Peculiare è, per molti versi, la scelta operata dal legislatore della Regione Emilia-Romagna, per la quale risulta particolarmente adeguato il riferimento ad un «modello di *governance* multilivello». La legge regionale emiliano-romagnola, infatti, invece di procedere a riassegnare ai diversi enti territoriali le funzioni prima di pertinenza delle Province, in riferimento alle diverse materie di competenza regionale, procede ad assegnare a ciascun ente determinati compiti in ordine a specifiche materie (o aggregazioni di materie), le quali vengono dunque, per così dire, tagliate trasversalmente. In questo contesto, alla Regione sono state assegnate prevalentemente funzioni di indirizzo e programmazione (non separate, in alcuni casi, da quelle di controllo), agli enti di area vasta molte funzioni di programmazione e coordinamento in relazione agli ambiti di propria pertinenza e ai Comuni soprattutto funzioni di gestione non riservate agli altri livelli di governo.

Alla luce del quadro così tracciato degli orientamenti riscontrabili a livello di legislazione regionale, paiono opportune alcune considerazioni. Innanzitutto, il generalizzato, sebbene variamente modulato, orientamento favorevole all'accentramento di funzioni amministrative in capo alla Regione¹⁵⁵, solleva più di qualche perplessità intorno alla sua compatibilità sostanziale con i principi di cui all'art. 118 Cost., peraltro espressamente richiamati dalla stessa legge Delrio. In tal senso ha inciso, oltre alla già ricordata coerenza dei vincoli finanziari e a fattori attinenti all'esigenza di tempestiva attuazione della legge n. 56/2014, la difficoltà di basare il processo di riordino funzionale su una precisa definizione del ruolo degli enti di area vasta, definizione che non emerge dalla normativa introdotta dal legislatore statale¹⁵⁶. Considerato che «le Regioni sono state spinte dalla legge statale (ed anche dall'*Accordo* imposto in sede di conferenza nel settembre del 2014) ad assumere funzioni amministrative, non per assicurare l'esercizio unitario delle stesse, bensì per effetto dello svuotamento funzionale delle Province»¹⁵⁷, le perplessità a cui sopra si accennava risultano evidentemente accentuate alla luce dell'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, da cui la Provincia è uscita confermata nella sua posizione costituzionale, radicata negli artt. 114 e 118 Cost., senza dimenticare le garanzie desumibili dall'art. 119 Cost., prescrizioni illuminate, nel loro complesso, come sappiamo, dall'art. 5 Cost.

¹⁵⁵ Come notato da B. CARAVITA-G.M. SALERNO-F. FABRIZZI-S. CALZOLAIO-F. GRANDI, «*Mappe d'Italia*»: *dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 8/2018, pp. 11-12, «non solamente quando la decisione è influenzata dallo Stato o è determinata da fattori di sostenibilità finanziaria si assiste a scelte chiaramente ispirate all'accentramento ed al superamento, dunque, del principio di sussidiarietà, ma anche quando la scelta in ordine all'assetto organizzativo è rimessa alle Regioni, il decisore politico regionale agisce con modalità e criteri che non sembrano tener conto dell'esigenza di valorizzare il livello di governo più vicino ai cittadini nella allocazione delle funzioni regionali».

¹⁵⁶ Così ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018, reperibile in <http://www.accademiaautonomia.it>, p. 5, laddove si afferma, nell'indicare le ragioni della tendenza all'accentramento regionale delle funzioni, che «da un lato, sembra aver giocato un ruolo rilevante più la necessità di rispettare i tempi stringenti di adempimento della "Legge Delrio", che la volontà di riorganizzare l'intero sistema regionale di ripartizione delle funzioni», mentre «dall'altro, pare emergere una mancanza di chiarezza tra il ruolo degli enti di area vasta (e le relative funzioni) e le forme associative dei Comuni cui sembra tendere la legge statale».

¹⁵⁷ ISSIRFA, *op. cit.*, p. 7.

8. La Provincia nelle prospettive di sviluppo del sistema delle autonomie e della democrazia locali

Provando a riprendere le fila del ragionamento che si è tentato di sviluppare in questo lavoro, risulta quanto mai opportuno, usciti da una fase di convulse trasformazioni che hanno investito le Province, riflettere più serenamente sul ruolo del governo dell'area vasta, nei suoi profili organizzativi e funzionali, come snodo essenziale, e costituzionalmente ineludibile, del sistema delle autonomie territoriali. La stretta connessione tra i succitati profili, ai quali si intreccia anche quello dimensionale degli enti, rimasto un po' in ombra nelle pagine precedenti, si pone infatti come elemento qualificante, e non privo al contempo di criticità sul piano attuativo, del complesso di questioni sollevate dai processi riformatori dispiegatisi nel recente passato e tuttora in atto.

Come sappiamo, le innovazioni normative che hanno investito gli enti intermedi a partire dalla XVI legislatura hanno fatto proprio un approccio incentrato, per quanto riguarda le Province, sulla finalità del ridimensionare del loro ruolo. Ciò in adesione ad un orientamento che, mentre risultava corroborato da istanze di natura finanziaria e dal discredito nel quale gli enti territoriali (e, tra questi, in particolare le Province) erano per varie ragioni caduti agli occhi dell'opinione pubblica, si poneva, al contempo, sulla scia di atti costitutivi della strategia euro-unitaria della *governance* multilivello. Si tratta di una strategia, su cui in questa sede non vi è modo di soffermarsi diffusamente, articolata all'interno di atti che hanno contribuito a stimolare riforme nazionali che «puntano alla (o consolidano la) costruzione di un sistema di governo territoriale a due soli livelli, tramite regioni più grandi e un livello comunale più forte», livello quest'ultimo «rafforzato grazie alla valorizzazione delle aree metropolitane, delle forme associative, tra comuni o, in alternativa, delle fusioni»¹⁵⁸. Tali orientamenti normativi si sono saldati con le innovazioni, a cui qui è stato dedicato uno spazio molto minore di quello che avrebbero meritato, le quali hanno interessato, nel corso degli ultimi anni, gli istituti dell'associazionismo comunale (dalla valorizzazione dell'autonomia organizzativa delle Unioni di Comuni alla previsione di obblighi di esercizio associato delle funzioni). Tali innovazioni hanno infatti concorso in maniera molto significativa alla costruzione di un nuovo modello di area vasta. Un modello contraddistinto da un rinnovato equilibrio – si potrebbe dire – fra componente oggettiva/funzionale e componente identitaria/organizzativa dell'autonomia locale. Alla prima, che la normativa recentemente introdotta tende a privilegiare in maniera evidente, sono ascrivibili i criteri dell'efficienza, dell'equità e dell'efficacia nell'erogazione dei beni e dei servizi in cui si traduce l'esercizio delle funzioni amministrative; alla seconda quello che è stato definito appunto il criterio di identità, in base al quale «un governo locale di dimensioni ottimali [...] dovrebbe riuscire a massimizzare la partecipazione della comunità di riferimento al processo di produzione delle politiche pubbliche e dovrebbe garantire un processo di controllo degli amministrati sull'operato dei propri amministratori»¹⁵⁹.

¹⁵⁸ M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, cit., pp. 126-127.

¹⁵⁹ F. FABRIZZI, *Le Province*, cit., p. 80.

La scelta, desumibile dalla considerazione dei più recenti orientamenti legislativi (a cominciare da quelli emergenti dalla legge Delrio), di incardinare le dinamiche del governo locale su forme, variamente configurate (nuove Province o enti/istituti associativi), di cooperazione tra Comuni, intercetta istanze certamente non prive di pregio: la valorizzazione della cooperazione e la riduzione del tasso di conflittualità derivante dalla frequente sovrapposizione di competenze conferite ad enti diversi ai fini dell'esercizio delle medesime funzioni sono senz'altro obiettivi degni di essere perseguiti. Tale scelta deve, però, fare, tra l'altro, i conti con la difficoltà di individuare ambiti "ottimali" per esercizio delle funzioni senza alimentare il proliferare di soluzioni organizzative settoriali e con le esigenze legate ad una corretta lettura ed attuazione dell'art. 118 Cost. Una volta sfumata la prospettiva della riforma costituzionale, la quale tendeva obiettivamente ad attenuare di molto, se non a cancellare, la specificità degli enti di area vasta (e, in particolare, di quelli diversi dalle Città metropolitane) rispetto agli istituti dell'associazionismo comunale, mi pare che non possa non essere almeno in parte rivista anche l'opzione in favore di processi di conferimento (e riordino) delle funzioni amministrative basati su una distribuzione delle stesse contraddistinta dal perseguimento dell'essenziale finalità dell'«individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio *di ciascuna funzione*» (corsivo mio). Riemerge infatti, in proposito, con forza, accanto all'esigenza di arginare i costi e le complicazioni collegati al possibile proliferare di soluzioni organizzative diversificate per l'esercizio delle varie funzioni amministrative, quella di riqualificare il ruolo delle Province e dei corrispondenti ambiti di riferimento, di indiscutibile centralità all'interno del sistema delle autonomie territoriali e dei processi di allocazione delle funzioni.

In quest'ottica, prese le mosse dall'apprezzabile scelta del legislatore di procedere finalmente all'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province, al fine di consolidare quelle attualmente previste dall'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014 e di ampliarne il perimetro, «includendovi quelle tipiche di area vasta, a partire dalle funzioni ambientali e da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio»¹⁶⁰, si tratterebbe, in altri termini, di mettere in moto un'azione innovatrice che miri al raggiungimento di due obiettivi fondamentali, perseguibili anche facendo salva, nei suoi tratti fondamentali, l'impostazione propria della legge Delrio. Da una parte, l'obiettivo di portare a compimento, perfezionandolo, il processo di definizione di un ruolo chiaro della Provincia nell'ambito del sistema di governo locale, attraverso un intervento sulle funzioni fondamentali che punti, tra l'altro, a ridurre le sovrapposizioni di competenze ascrivibili ad enti diversi in vista dell'esercizio delle medesime funzioni¹⁶¹; dall'altra, quello di valorizzare, nell'ambito del

¹⁶⁰ UPI, *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori*, cit., p. 12.

¹⁶¹ Nel 2014 F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 222-223, facendo il punto, sull'attuazione delle norme costituzionali in materia di funzioni amministrative degli enti locali introdotte nel 2001, dopo aver notato che «a livello di area vasta la rilettura in funzione di sussidiarietà delle funzioni avrebbe consentito di individuare un nucleo, ristretto ma solido, di funzioni sicuramente non attribuibili ai Comuni, che trovano nella dimensione provinciale una risposta amministrativa e di governo adeguata», rileva che «il governo locale è stato in realtà abbandonato alle sue funzioni "storiche", che nessuno (né le Regioni, né le associazioni nazionali di rappresentanza degli enti locali, ANCI e UPI) ha voluto mettere in discussione, temendo di perdere qualche competenza da una razionale redistribuzione delle funzioni», così che «si è mantenuto un sistema caratterizzato dalla sovrapposizione di competenze

comma 89 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, il riferimento all'art. 118 Cost., e quindi alla logica costituzionale della sussidiarietà, rispetto alla finalità del ridimensionamento delle Province originariamente connessa alla prospettata decostituzionalizzazione delle stesse¹⁶². E la logica della sussidiarietà esige altresì – mi pare di poter dire – che sia adeguatamente valorizzato il ruolo degli enti locali (Comuni, anche in forma associata, e Province) quali soggetti chiamati non solo alla titolarità formale, ma anche all'esercizio effettivo delle funzioni amministrative, spesso attualmente demandato ad autorità d'ambito di natura consortile, a società partecipate ecc.), con correlata individuazione, per quanto di specifico interesse in questa sede, nella dimensione dei territori provinciali l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni di area vasta. Se la sussidiarietà infatti si connette, come sappiamo, alla sostanza democratica del principio autonomistico¹⁶³, non si fatica a comprendere come un'organizzazione politico-amministrativa dei poteri locali che si incardini sulla massima concentrazione possibile di competenze in capo agli enti territoriali dotati di espresso radicamento costituzionale concorra, oltre che a contenere costi e disfunzionalità collegate al ricorso massiccio alla costituzione di enti settoriali *ad hoc*, ad assicurare un più elevato tasso di responsabilità e controllo democratici sulle scelte sottese all'esercizio delle funzioni amministrative.

Con riguardo al livello comunale si tratta soprattutto di abbandonare la logica, prevalente negli ultimi tempi, dell'introduzione di obblighi di gestione associata per prevalenti ragioni di contenimento della spesa in favore di una disciplina strumentale rispetto all'effettività

nell'esercizio delle stesse funzioni, dalla crescita esponenziale di nuovi ambiti territoriali (ATO, consorzi, eccetera), dalla ricerca costante di soluzioni organizzative "esterne" agli enti locali (privatizzazioni formali a copertura di una crescita enorme del ceto politico) che garantissero quella efficacia/efficienza/economicità che andava ricercata invece sul terreno della semplificazione dell'assetto delle funzioni e nell'adeguamento organizzativo e dimensionale degli enti di governo alle funzioni da esercitare».

¹⁶² Si veda sul punto anche la sollecitazione, contenuta nella raccomandazione n. 404 del 2017 del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, «[to] reconsider the policy of gradual downsizing and abolition of provinces through restoring their competences and providing necessary financial resources for their fulfilment».

¹⁶³ La stretta connessione tra autonomia (territoriale), come delineata dall'art. 5 Cost., e principio democratico è magistralmente evidenziata nelle notissime pagine scritte da G. BERTI, *Art. 5, in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 285-286, il quale afferma che «ciò che conta è che, nell'art. in esame, il principio autonomistico risulti liberato dalle sue connessioni, strette ed esclusive, con i problemi di organizzazione amministrativa e sia stato elevato a principio fondamentale dell'ordinamento dello stato» e aggiunge che «l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato», potendosi perciò affermare, secondo l'Autore, che «vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie». Analogamente, cfr., più di recente, B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. XVII, la quale rileva che «l'autonomia è modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze; è la proprietà riconosciuta ad istituzioni (che, per essere territoriali, sono) politiche» e L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 165, la quale afferma, dal canto suo, che «il principio autonomistico presuppone [...] una struttura pluralistica della società e delle istituzioni; non è riducibile a mero criterio di riparto di competenza tra istituzioni, ma consiste in un nuovo modo di concepire la legittimazione del potere; non si tratta di una mera divisione dei poteri ma rappresenta anche un modello di condivisione del potere, un modello di integrazione basato sulla partecipazione e sulla interdipendenza reciproca; nella sua dimensione costituzionale fondata sulla sovranità popolare, dunque, costituisce l'espressione dinamica di una partecipazione al potere da parte della pluralità dei soggetti».

dell'autonomia dei piccoli Comuni, adottata nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost.¹⁶⁴, senza trascurare l'esigenza di coinvolgere anche Comuni di dimensioni maggiori all'interno di forme associative in grado di qualificarsi come sedi di un'articolata attività di "governo" delle aree interessate e non come puri strumenti di gestione coordinata delle funzioni comunali. Si potrebbe concorrere così anche a valorizzare il ruolo, nell'ambito del sistema di governo locale, di città medie e degli stessi capoluoghi di Provincia, che rischierebbero altrimenti di restare ai margini delle sue dinamiche, schiacciati tra Regioni spesso accentratrici e, ove presenti, Città metropolitane dotate di un consistente bagaglio di funzioni e, comparativamente, di risorse¹⁶⁵.

In relazione al livello dell'area vasta, va in primo luogo evidenziata la tendenza, rilevabile nella legislazione in materia di servizi a rete di rilevanza economica, a promuovere l'opzione per il territorio provinciale come ambito territoriale ottimale ai fini dell'esercizio delle relative funzioni¹⁶⁶. Si è parlato in proposito di elementi che spingono verso la definizione della dimensione provinciale, se non come "optimal size", quanto meno come «dimensione minima operativa»¹⁶⁷. Accanto a tali orientamenti, che valorizzano il territorio provinciale come ambito di riferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative, vanno, in secondo luogo, considerati quelli che potremmo definire spiragli che, in un oggi molto travagliato, paiono lasciar intravedere un futuro (auspicabilmente) differente per gli enti intermedi. A tal proposito, pare utile richiamare qui nuovamente una disposizione quale l'art. 1, comma 90, della legge n. 56/2014 che, in controtendenza rispetto ad un generale orientamento legislativo riduttivo del ruolo degli enti intermedi, prefigura, come sappiamo, l'attribuzione alle Province di importanti funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica, di competenza comunale e provinciale, da sottrarre ad enti o agenzie a cui fossero prima attribuite. La legge non manca

¹⁶⁴ F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti*, cit., p. 62, afferma in proposito che «quella di poter attivare adeguati strumenti associativi» può reputarsi «la prima funzione fondamentale alla quale i piccoli Comuni devono dare attuazione e che, peraltro, lo Stato deve riconoscere, prevedere e disciplinare per tutti i Comuni, e particolarmente ai piccoli» e che quindi, per i piccoli Comuni, l'associazionismo comunale «diventa una condizione istituzionale necessaria perché il ruolo del Comune piccolo non sfumi fino al punto dal costituire una sorta di "dissattivazione di fatto" del disegno costituzionale».

¹⁶⁵ M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2017, p. 533, afferma che, attraverso un'opportuna rimodulazione della disciplina dell'associazionismo comunale, «occorrerebbe, in sostanza, trovare il giusto compromesso tra obbligatorietà (che pure ha portato ad un innegabile incremento delle Unioni) e volontarietà nella cooperazione, riscoprendo soprattutto il ruolo ed il potenziale delle Città medie (ma anche dei Capoluoghi di Provincia), che, per le maggiori capacità organizzative di cui dispongono, possono certamente fungere da efficace supporto e da fondamentale volano per lo sviluppo economico dei territori circostanti». Cfr. anche, su tali profili, M. POMPILIO, *Il ruolo delle Città medie*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., p. 169 ss.

¹⁶⁶ Basti qui richiamare previsioni come quelle contenute nel decreto-legge n. 1/2012 con cui, mediante l'inserimento di un art. 3-bis all'interno del decreto-legge n. 138/2011, è stato stabilito che «a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli Enti di governo degli stessi [...]», non senza precisare che «la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (corsivo mio).

¹⁶⁷ F. FABRIZZI, *Le Province*, cit. p. 83.

poi significativamente di stabilire che ciò debba avvenire «con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà». Al di là della specificità del contesto in cui tale disposizione si inserisce, che pone in rilievo l'esigenza di sopprimere enti evidentemente ritenuti dal legislatore produttivi di costi non compensati dai benefici arrecati dall'attività dai medesimi svolta, la previsione può offrire uno spunto utile anche ai fini di una riflessione più ampia.

Prefigurando un rafforzamento del ruolo della Provincia nel settore dell'organizzazione dei servizi di rilevanza economica, da realizzarsi assicurando i necessari raccordi con il livello regionale e con quello comunale, in aderenza ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, la disposizione sopra richiamata consente di esplorare la prospettiva di una rivalutazione, a tutto campo, del succitato ruolo all'interno delle dinamiche del governo locale. Tale prospettiva, resa ineludibile – mi pare di poter dire – dalla confermata natura delle Province quali componenti essenziali della Repubblica e cardini delle dinamiche della sussidiarietà (artt. 114 e 118 Cost.), dovrebbe naturalmente essere sostenuta da una radicale inversione della tendenza al definanziamento dei succitati enti, così che possa trovare applicazione in maniera lineare e rispettosa dell'autonomia degli enti e del buon andamento dell'amministrazione il precetto secondo cui le risorse derivanti dalla leva tributaria e dal fondo perequativo «consentono» agli enti territoriali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, comma 4, Cost.). In concreto, senza tornare qui sulle questioni relative all'eventuale ripristino della diretta elettività di uno o più organi e all'articolazione della forma di governo provinciale, una loro delineata centralità nel quadro del sistema di governo locale dovrebbe comportare l'esercizio da parte delle Province, accanto alle funzioni specificamente qualificabili come provinciali, di rilevanti compiti organizzativi, di indirizzo e di coordinamento rispetto allo svolgimento di funzioni la cui titolarità potrebbe, anche in ragione di ciò, essere mantenuta in capo ai Comuni (e alle loro forme associative), anziché attratta verso livelli di governo più lontani dagli amministrati, in genuina aderenza alla logica della sussidiarietà.

Come è stato poi affermato, assunta la centralità della Provincia e senza escludere opportuni adeguamenti della mappa provinciale attraverso la, peraltro non agevole, via del procedimento di cui all'art. 133, comma 1, Cost.¹⁶⁸, «non è difficile modellare conferenze dei sindaci a geometria variabile in funzione della dimensione ottimale propria di ciascuna funzione settoriale, sostituendo agli attuali organismi gestionali delle varie istituzioni la conferenza dei sindaci dell'appropriata dimensione, continuando i corpi tecnici di tali enti a svolger-

¹⁶⁸ Opportuna in proposito potrebbe risultare una semplificazione del procedimento disciplinato dalla disposizione legislativa attuativa contenuta nel T.U.E.L., volta a rendere più agevole, fermo il rispetto della cornice costituzionale, il percorso che conduce a possibili modificazioni delle circoscrizioni provinciali. Sulla complessiva valenza delle regole dettate dall'art. 133, comma 1, Cost. in materia di revisione delle circoscrizioni provinciali e sull'inderogabilità delle norme espresse dalla succitata disposizione ad opera del legislatore ordinario, cfr. D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-Legge n. 95/2012 alla legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in *federalismi.it*, n. 1/2015.

re le funzioni gestionali loro proprie ma nell'ambito degli indirizzi della conferenza»¹⁶⁹. Si potrebbe così riuscire a conciliare l'esigenza di concentrazione in capo ad organi provinciali composti di soggetti politicamente responsabili dei compiti di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo con quella di adeguamento alle specificità delle singole funzioni (anche quando l'ambito ottimale di esercizio non dovesse coincidere con l'intero territorio provinciale). In quest'ottica potrebbero essere valorizzate anche le istanze sottese alla proposta formulata dall'U.P.I. di conservare e valorizzare il ruolo dell'Assemblea dei Sindaci, anche nel caso si decidesse di procedere ad una revisione della forma di governo introdotta per le Province dalla legge Delrio.

È stata abbozzata, in questo modo, l'idea di un ridisegno delle autonomie locali che potrebbe consentire di raggiungere un duplice risultato: da un lato, liberare la Regione da oneri e compiti di tipo strettamente amministrativo-gestionale, in grado di distorcere la natura che di tale ente delinea la Costituzione, e, dall'altro, valorizzare il ruolo della Provincia (anche) come centro di irradiazione di impulsi politico-programmatici capaci di contribuire a mettere proficuamente a sistema istanze e interessi propri dei diversi livelli di governo territoriale. Ciò, in particolare, con il fine di fare dialogare e cooperare, in vista del benessere delle comunità stanziate sul territorio, enti di prossimità, opportunamente raccordati in forme associative, attivando sinergie, tanto apprezzabili quanto, (soprattutto) al giorno d'oggi, indispensabili.

Trasformazioni che hanno reso sempre più interconnessi e interdipendenti i destini delle comunità impongono di rideclinare il concetto di autonomia, attraverso un rinnovato bilanciamento tra il sostrato storico e – potremmo dire – anche etico dell'identità soprattutto dei Comuni¹⁷⁰ ed una proiezione più decisamente ed efficacemente dinamica delle istanze autonomistiche, attestata del resto dalla stessa introduzione nel nostro ordinamento, dell'idea di area e di Città metropolitana, efficacemente descritta attraverso il ricorso all'evocativa idea di «città territoriale»¹⁷¹. È stato in proposito del resto molto opportunamente rilevato, su un piano generale, che «gli enti autonomi non possono essere intesi soltanto come ordinamenti posti a presidio di esigenze "identitarie" locali, senza alcuna

¹⁶⁹ P. CARROZZA, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁰ Mi piace in proposito ricordare le parole di Giorgio La Pira, pronunciate in un discorso tenuto a Ginevra nel 1954 (ricordato anche dal Presidente della Repubblica Mattarella in occasione del suo intervento dell'11 ottobre 2017, svolto a Vicenza all'Assemblea dell'Anci), il quale affermava: «le città hanno una loro vita e un loro essere autonomi, misteriosi e profondi: esse hanno un loro volto caratteristico e, per così dire, una loro anima e un loro destino: esse non sono occasionali mucchi di pietre, ma sono le misteriose abitazioni di uomini e, vorrei dire di più, in un certo modo le misteriose abitazioni di Dio: *gloria Domini in te videbitur*».

¹⁷¹ Così P. CARROZZA, *op. cit.*, p. 13, il quale, premesso che «città territoriale significa dunque un territorio complesso e articolato [...] nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, annullando gli effetti storicizzati di contrapposizioni quali città/campagna, montagna/pianura, centro/periferia», afferma poi che «la dimensione provinciale sembra la più idonea a inverare questa idea – guida, questo progetto di solidarietà diffusa che distribuisce opportunità e risorse su tutto il territorio, a prescindere dalle caratteristiche fisiche e geografiche, fornendo servizi e rendendo esigibili i diritti di cittadinanza», aggiungendo che tale idea-guida «si fonda, insieme, sull'identità, sull'essere e sentirsi comunità e sulla conseguente solidarietà, sulla capacità di costruire una comunità capace non solo di produrre ricchezza ma anche di redistribuirla, di rendere tutto il territorio "città" e dunque luogo storicamente privilegiato della conoscenza, delle opportunità, dei diritti, in poche parole della piena ed eguale cittadinanza».

considerazione per i bisogni e le istanze sistemiche, sia perché quello autonomistico è solo uno dei principi fondamentali e deve convivere con tutti gli altri, sia perché non esistono identità monolitiche, date una volta per tutte e immuni a ogni influenza esterna, essendo esse, piuttosto, sempre, in buona misura, “costruite” e in perenne trasformazione», così come «del pari, non può sacrificarsi integralmente sull'altare dell'efficienza la dimensione *politica* delle autonomie territoriali, che trova espressione primariamente nelle forme e negli istituti della democrazia rappresentativa e di quella partecipativa»¹⁷².

Risulta dunque necessario rimettere al centro del dibattito e dei processi normativi proprio il principio di autonomia nella sua articolata complessità. Lungi dall'indulgere ad una sottolineatura retoricamente declamatoria dell'essenza democratica dell'autonomia locale, dimentica delle esigenze dell'efficacia e dell'efficienza funzionale, si rivela indispensabile uscire dall'alternativa tra una «mitologia federalista»¹⁷³, naufragata sugli scogli di una giurisprudenza costituzionale propensa a valorizzare al massimo grado la tutela delle istanze unitarie, ed orientamenti legislativi complessivamente caratterizzati, tanto (e in primo luogo) al livello statale quanto a quello regionale, da un'ispirazione di tipo marcatamente centralistico. A tal fine, sarebbe richiesto un definitivo abbandono di approcci basati sulla pervasiva centralità dell'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e la piena ed effettiva valorizzazione degli enti locali quali articolazioni fondamentali del sistema di governo democratico della Repubblica. Una valorizzazione che non può non passare, tra l'altro, per un'organica rivisitazione, alla luce (anche) dell'esito del recente tentativo di revisione costituzionale, della normativa legislativa statale sedimentatasi nel corso degli ultimi anni, che ha fortemente compresso, in ragione delle sue molteplici criticità, la capacità degli enti locali e, tra questi, soprattutto degli enti intermedi, di svolgere efficacemente il ruolo ad essi assegnato dalla Costituzione.

È necessario peraltro avere chiara consapevolezza, nell'avviare un percorso volto a rimettere in asse la normativa di rango legislativo con le istanze espresse dal testo costituzionale, del fatto che l'orientamento, impresso dalla legislazione degli ultimi anni, alla centralizzazione delle decisioni e alla compressione degli spazi di esercizio effettivo della sovranità popolare a livello locale non si configura semplicemente come il “frutto avvelenato” della crisi economica. Si tratta, invece, di sviluppi connessi anche al manifestarsi di una tendenza consolidata da tempo ad attribuire ai cittadini, nell'ottica propria di una “democrazia di investitura”, il compito di conferire legittimazione con il voto a leadership contraddistinte da un forte tasso di personalizzazione, con contestuale compressione del ruolo delle sedi e delle forme (assembleari) di esercizio del potere politico, per loro natura in grado di meglio proiettare a livello istituzionale il pluralismo politico e sociale proprio del corpo elettorale. Se questo è vero, come è stato notato, «l'evenienza della crisi della finanza pubblica ha uno sbocco preve-

¹⁷² A. MORELLI, *Editoriale. Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, p. 9.

¹⁷³ Di «mitologia federalista» ha recentemente parlato, a proposito delle vicende connesse all'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e agli accidentati percorsi della sua attuazione, S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., pp. 86 ss.

dibile e perfino logico nello sfrondamento dei livelli istituzionali intermedi e in una più accentuata concentrazione delle leve decisionali a vantaggio della leadership nazionale»¹⁷⁴.

Risulta dunque indispensabile, alla luce di ciò, che, accanto all'adozione dei necessari interventi di revisione delle normative recentemente introdotte in materia di enti locali (e, in particolare, di Province) siano adeguatamente valorizzate le istanze partecipative che innervano (*rectius*, devono innervare) la democrazia locale. E che ciò sia fatto attingendo anche alle fonti di quel «diritto comunitario», che scaturisce, per vie spesso informali, dallo svolgersi di spontanee dinamiche sociali, in grado di acquisire immediata valenza giuridica (e, più specificamente, costituzionale) in virtù del radicamento nelle istanze espresse dall'art. 118, comma 4, Cost. (sussidiarietà orizzontale), illuminato dalla lettura simbiotica degli artt. 1 e 2 Cost.¹⁷⁵. È in una riqualificazione della democrazia locale orientata all'attuazione della sostanza democratica del principio autonomistico, il quale trova il modo di istituzionalizzarsi (sebbene mai pienamente) *in primis* a livello comunale, che va collocato, con tutte le sue implicazioni operative, un ripensamento anche del ruolo degli enti intermedi (e, tra questi, delle Province), valorizzandone tanto l'intrinseca attitudine rappresentativa delle corrispondenti comunità locali, quanto la capacità di operare in efficace raccordo con gli enti di prossimità, un raccordo che – pare quasi superfluo ribadirlo ancora una volta – «appare auspicabile, al di là delle soluzioni adottate dalla l. 56/2014, condizionata da un approccio complessivo orientato alla semplificazione»¹⁷⁶.

¹⁷⁴ F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. De Martin-F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., p. 96, secondo il quale dunque «l'allontanamento dal sentiero autonomistico tracciato dalla Costituzione non dipende tanto dal passaggio, per quanto prolungato e imperioso esso sia, dentro la crisi economico-finanziaria, bensì da un indipendente slittamento consumatosi in ordine all'idea di democrazia, che ora manifesta i suoi effetti sulle strategie di risposta alla crisi medesima».

¹⁷⁵ Mi ricollego qui al contenuto delle riflessioni di F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle città*, in CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI PIANIFICATORI PAESAGGISTI E CONSERVATORI, *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*, a cura di R. Galdini e A. Marata, 2017, reperibile in www.cittacreative.eu, pp. 727-728, il quale riconosce quale fondamento e sostanza del «diritto comunitario», locuzione espressamente adoperata dall'Autore, il «riconoscere a fatti ed esperienze una capacità nomogenetica», cosa che «presuppone la presenza nell'ordinamento di un principio che abbia una forza di emancipazione, in cui cioè dinamiche che sarebbero irrilevanti al diritto acquisiscono invece una nuova qualificazione per l'ordinamento», principio da individuarsi appunto in quello di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Cost., disposizione a cui, secondo l'Autore, «può essere, pertanto, attribuita la qualità dell'ordinamento di aprirsi alle forme di autorganizzazione sociale protese alla realizzazione di interventi e servizi a uso pubblico per gli interessi generali», consentendosi così all'«ordine costituito dalle regole formali e dal complesso delle autorità pubbliche chiamate ad applicarle» di riscoprire «la sua complessità, fissando le radici della sua stessa esistenza nell'organizzazione sociale di cui l'ordinamento giuridico non è che la manifestazione più complessa». Sul principio di sussidiarietà (orizzontale) come cardine per la definizione di un modello di esercizio della sovranità popolare basato sulla valorizzazione delle istanze partecipative spontaneamente emergenti dal corpo sociale, cfr., per tutti, G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011, *passim* e, molto eloquentemente, p. 62, il quale, a supporto della tesi dell'immediata applicabilità, dell'art. 118, comma 4, Cost. (letto in connessione con l'art. 3, comma 2, nella parte in cui si riferisce all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), afferma che «l'art. 118, u.c. non enuncia un principio, rinviando al legislatore ordinario la sua definizione, bensì prevede che si svolga un'attività fondata su un principio, quello di sussidiarietà orizzontale; che questo principio trova nella realizzazione di tale attività da parte dei cittadini la sua principale modalità di attuazione; e infine che nella sua formulazione letterale la disposizione costituzionale appare sufficientemente chiara per consentirne un'immediata, anche se graduale, applicazione».

¹⁷⁶ F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, cit., p. 100.

Al momento, purtroppo, non si intravedono invero molti spiragli per sperare in un cammino che proceda nella direzione qui auspicata. Fare altrimenti rischierebbe però di provocare un ulteriore aggravamento dello stato di estrema difficoltà in cui attualmente versano gli enti locali (e, tra questi, in particolare le Province), con inevitabili e gravi ricadute sui livelli di garanzia dei diritti e di tenuta della coesione sociale. Solo il tempo potrà dirci quale ruolo in questa prospettiva potrà svolgere l'attuazione di una previsione, contenuta nel decreto-legge n. 91/2018, la cui introduzione pare indicativa di una certa consapevolezza dell'esigenza di riconsiderare i risultati di innovazioni di cui si riconoscono evidentemente i profili di rilevante criticità, predisponendo a tal fine un percorso che valorizza il dialogo inter-istituzionale¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Il riferimento è all'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge n. 91/2018, ai sensi del quale «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto è istituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni». La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha provveduto all'istituzione del tavolo tecnico-politico con delibera dell'8 novembre 2018.