

*Giacomo D'Amico**

***Testo della relazione svolta in occasione
dell'audizione presso la 1^a Commissione Affari costituzionali
del Senato della Repubblica, 27 giugno 2023***

sul testo unificato recante

«Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti locali»

(57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556)

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica: fare tesoro degli errori del passato prima di configurare il modello futuro (**pag. 1**). – 2. Il quadro costituzionale di riferimento (**pag. 2**). – 3. Dalla lettera di Draghi e Trichet ai decreti-legge adottati dal Governo Monti (**pag. 3**). – 4. La bocciatura dei decreti Monti da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013 e l'approvazione della c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014) (**pag. 5**). – 5. I punti principali della c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014) (**pag. 7**). – 6. La sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale sulla c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014) (**pag. 8**). – 7. La giurisprudenza costituzionale sulle Province dopo la sentenza n. 50 del 2015 (**pag. 13**). – 8. Il caso delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi siciliani (**pag. 18**). – 9. Considerazioni sul testo unificato (**pag. 21**).

1. Premessa metodologica: fare tesoro degli errori del passato prima di configurare il modello futuro

Il testo unificato oggetto di esame costituisce senza dubbio la prima proposta di riforma organica degli enti intermedi dopo la legge Delrio (legge n. 56 del 2014), la quale – com'è noto – scontava, a prescindere dai suoi contenuti, il difetto di origine di presupporre una riforma del quadro costituzionale che poi non è mai stata approvata. Si presentava quindi come una normativa, in alcune sue parti, transitoria ma che è divenuta definitiva in corso d'opera.

In questo quadro una mera operazione di ritorno al passato significherebbe non fare tesoro delle ragioni e degli aspetti negativi e positivi degli interventi di razionalizzazione del sistema dell'ente intermedio.

C'è però dell'altro.

Negli ultimi dieci anni, infatti, su questi tentativi di riforma è intervenuta più volte la Corte costituzionale con numerose decisioni, con le quali il legislatore deve, giocoforza, tenere conto per evitare di incorrere negli stessi errori del passato.

Pertanto, l'esame che sarà condotto in questa sede sarà volto a evidenziare eventuali profili di criticità del presente testo unificato alla luce delle indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale.

Per questa ragione pare dunque preliminare tentare di ricostruire gli orientamenti principali di quest'ultima e solo dopo esaminare il testo oggi in discussione.

* Professore ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina e assistente di studio presso la Corte costituzionale.

2. Il quadro costituzionale di riferimento

Ogni disegno di riforma (per mezzo della legislazione ordinaria) delle Province deve essere considerato alla luce del quadro costituzionale vigente, costituito dalle norme recate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, come risultanti a seguito della modifica operata dalla **legge costituzionale n. 3 del 2001**. In questa cornice costituzionale le Province sono collocate accanto (e sullo stesso piano) ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e financo allo Stato, come enti costitutivi della Repubblica (**art. 114, co. 1, Cost.**)¹. Esse (al pari dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni) sono definite come «**enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione**» (**art. 114, co. 2, Cost.**)².

A differenza delle Regioni (che hanno potestà legislativa³ e potestà regolamentare in tutte le materie fuorché in quelle di legislazione esclusiva dello Stato), «I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (art. 117, co. 6, Cost.).

La Costituzione prevede altresì che le funzioni amministrative siano «attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (**art. 118, co. 1, Cost.**: c.d. principio di sussidiarietà verticale)⁴.

Quanto alla tipologia delle funzioni amministrative, l'**art. 118, co. 2, Cost.** prevede che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Quanto alla loro autonomia finanziaria, l'art. 119 Cost. prevede che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (**co. 1**). Ed ancora, «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (**co. 2**).

¹ In base al testo originario della Costituzione (art. 114), «La Repubblica si riparte in Regioni, Province [testualmente con "cie" finale] e Comuni».

² Il testo originario della Costituzione (art. 115) qualificava, invece, solo le Regioni come «enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».

³ Com'è noto, le Regioni sono titolari di diversi tipi di potestà legislativa: concorrente o ripartita ed esclusiva o residuale. Le Regioni speciali hanno, oltre alle precedenti, anche una minore potestà legislativa, detta integrativo-attuativa.

⁴ Il testo originario dell'art. 118 Cost. stabiliva invece che spettavano alla Regione le funzioni amministrative (nelle stesse materie in cui avevano competenza legislativa), «salvo quelle di interesse esclusivamente locale», che potevano essere attribuite, con legge statale, alle Province, ai Comuni o agli altri enti locali. L'ultimo comma dell'art. 118 Cost. stabiliva poi che «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province [così testualmente], ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

In particolare, poi il **co. 4 dell'art. 119 Cost.** stabilisce che «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni **di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite**»⁵.

Il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni attribuite

Da ultimo, merita di essere richiamato l'**art. 117, co. 2, lett. p), Cost.**, secondo cui spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina, tra l'altro, delle seguenti materie: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Da questo quadro di sintesi si deduce chiaramente come il legislatore di revisione costituzionale del 2001 abbia inteso porre, quasi del tutto⁶, sullo stesso piano gli enti che compongono la Repubblica. Di qui l'impossibilità a mio avviso – a quadro costituzionale inalterato – di operare riforme a livello di legislazione ordinaria che spoglino ulteriormente le Province delle loro funzioni e che le privino di una “testa politica”. Occorre sottolineare, infatti, che nel concetto di “autonomia” (declinato nell'aggettivo “autonomi”, che, nell'art. 114 Cost., è affiancato al sostantivo “enti” per qualificare anche le Province) rientra *in primis* l'autonomia politica, cioè la possibilità di questi enti di darsi un proprio indirizzo politico.

Considerazioni di sintesi

Se così è e se non si vuole incidere sulla cornice costituzionale di riferimento, poco sopra sintetizzata, non resta che esaminare le vicende legislative dell'ultimo decennio per evidenziare quali problemi esse abbiano posto.

3. Dalla lettera di Draghi e Trichet ai decreti-legge adottati dal Governo Monti

Omettendo qualsiasi riferimento ai vari progetti di riforma costituzionale⁷ e di revisione della legislazione ordinaria⁸ che hanno fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 e che hanno preceduto quello bocciato nel 2016, per capire come nasce la c.d. legge Delrio occorre prendere le mosse dalla nota lettera di Draghi e Trichet⁹ al Governo italiano del **5 agosto 2011**, inviata a seguito dell'ampliamento dello *spread* tra i tassi sui titoli italiani e quelli tedeschi.

La lettera di Draghi e Trichet

⁵ Il testo originario dell'art. 119 Cost. stabiliva che le sole Regioni avessero autonomia finanziaria, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale, «che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province [anche qui testualmente] e dei Comuni».

⁶ Eccezion fatta per il riconoscimento della potestà legislativa alle sole Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁷ Vale la pena di ricordare che, prima della riforma c.d. Renzi-Boschi naufragata nel 2016, un altro tentativo di riforma costituzionale era stato bocciato, sempre con *referendum*, nel 2006. Si trattava del progetto c.d. di devolution approvato dalla maggioranza di centrodestra.

⁸ Limitatamente alle proposte più recenti (rispetto al 2011), occorre ricordare che, già a maggio 2010, si era ipotizzato di cancellare, con legge statale o con decreto-legge, le Province con meno di 220.000 abitanti. L'obiettivo non era quindi quello di eliminare in generale l'ente Provincia ma solo quelle che non raggiungevano un numero minimo di abitanti. Era stato proposto di inserire siffatta previsione nella Carta delle autonomie che avrebbe dovuto sostituire il T.U. degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267 del 2000.

La Camera dei deputati aveva poi, il 7 luglio 2011, bocciato un ordine del giorno sulla soppressione delle Province.

⁹ All'epoca, rispettivamente, governatore entrante e governatore uscente della BCE.

In questa missiva, che avrebbe dovuto essere una corrispondenza riservata, indirizzata all'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, i due governatori (entrante e uscente), oltre a dettare un elenco di misure essenziali da adottare, scrivevano:

«3. Incoraggiamo inoltre il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese. Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione). **C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province).** Andrebbero rafforzate le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali. Confidiamo che il Governo assumerà le azioni appropriate».

A questa lettera aveva fatto seguito un intervento del Governo che nell'**art. 15 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138** aveva previsto:

«In attesa della complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello di governo provinciale, a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, **sono soppresse le Province diverse da quelle la cui popolazione rilevata al censimento generale della popolazione del 2011 sia superiore a 300.000 abitanti o la cui superficie complessiva sia superiore a 3.000 chilometri quadrati**».

Questa norma fu però eliminata in sede di conversione del decreto-legge.

Nel frattempo, all'incremento dello spread si accompagnava la crisi del Governo Berlusconi, che il 12 novembre 2011 si dimetteva. Il 13 novembre 2011 veniva conferito l'incarico di formare un nuovo Governo al sen. Mario Monti, che pochi giorni prima (il 9 novembre 2011) era stato nominato senatore a vita.

Uno dei primi atti del Governo Monti fu l'approvazione del **decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito nella legge n. 214 del 2011, il cui **art. 23** aveva, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio fosse composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale).

Il primo decreto Monti sulle Province

A questo intervento legislativo faceva seguito qualche mese dopo il **decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95**, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Con l'**art. 17** del d.l. n. 95 del 2012 il legislatore aveva disposto il c.d. riordino delle Province, aveva nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) e aveva tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011¹⁰.

Il secondo decreto Monti sulle Province

¹⁰ L'**art. 18** del d.l. n. 95 del 2012, poi, aveva previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso art. 18 disciplinava, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

Con la delibera del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 erano stati dettati i criteri per il riordino delle Province a norma dell'art. 17, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, era stato disposto dal **decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188** (Disposizioni urgenti in

4. La bocciatura dei decreti Monti da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013 e l'approvazione della c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014)

I due decreti-legge sopra citati sono stati impugnati da alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, la quale, con la **sentenza n. 220 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme sopra richiamate, azzerando sostanzialmente la riforma delle Province operata dal Governo Monti.

*L'azzeramento
della riforma
Monti*

In quell'occasione la Corte costituzionale fece riferimento alla previsione dell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., secondo cui spetta al legislatore (ordinario) statale la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Al riguardo, scrisse la Corte:

«La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. **È appena il caso di rilevare che si 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".

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. **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".

OMISSIS

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n.

materia di Province e Città metropolitane), che però non era stato convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Da ultimo, l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013) aveva sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate.

201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

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».

La Corte ha dunque bocciato la forma utilizzata (decreto-legge) per realizzare la riforma/riordino delle Province **non il merito della stessa**, precisando, in quest'ultimo passaggio citato, che non necessariamente si deve intervenire con legge costituzionale.

Le ragioni dell'illegittimità della riforma Monti

Queste affermazioni hanno dato la stura a un nuovo progetto di riforma dell'ente Provincia, questa volta non più per il tramite di un decreto-legge.

Nel frattempo, a febbraio 2013 si sono avute le elezioni politiche e solo ad aprile 2013 si è riuscito a formare un nuovo Governo (guidato da Enrico Letta).

A seguito del deposito della sentenza della Corte (19 luglio 2013), il Governo dell'epoca ha adottato il **decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93**, convertito nella legge n. 119 del 2013, recante, tra l'altro, una serie di norme in tema di gestioni commissariali delle Province. In particolare, l'art. 2 della legge di conversione n. 119 del 2013 prevedeva la salvezza degli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari nonché degli atti da questi posti in essere.

La gestione della transizione dopo la sentenza n. 220 del 2013 Monti

Lo stesso art. 2 sospendeva fino al 30 giugno 2014 l'applicazione delle disposizioni in materia di uffici e dotazioni organiche dell'amministrazione civile dell'Interno, previste nell'art. 2 del d.l. n. 95 del 2012, che erano collegate alla riforma delle province disposta dai decreti-legge n. 201 del 2011 e 95 del 2012, bocciati in parte qua dalla Corte costituzionale.

Infine, la legge di stabilità per il 2014 (**art. 1, co. 325 e 441, della legge n. 147 del 2013**) ha prorogato le gestioni commissariali già in essere fino al 30 giugno 2014 e ha consentito nuove gestioni purché fino al 30 giugno 2014.

Nel frattempo, il 14 febbraio 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri Letta si dimetteva e il 17 febbraio 2014 veniva affidato l'incarico di formare un nuovo governo a Renzi.

Intanto, **il 20 agosto 2013**, il Governo Letta (in cui vi era come Ministro degli affari regionali Graziano Delrio) aveva presentato un ddl recante «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», al quale saranno poi abbinati altri ddl e che sarà approvato definitivamente il **3 aprile 2014**. Si tratta della **legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio)**.

La nascita della legge Delrio

5. I punti principali della c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014)

La legge n. 56 del 2014 ha riformato la materia degli enti locali; in particolare, essa ha previsto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle Province. È stata inoltre prevista una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni¹¹.

Le Province e le Città metropolitane sono state definite come **enti di area vasta**.
Gli **organi della Città metropolitana** sono:

- il sindaco metropolitano, che coincide con il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo dei sindaci e dei consiglieri comunali;
- la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei Comuni della Città metropolitana.

Gli **organi della Provincia** sono:

- il presidente, che è organo elettivo di secondo grado;
- il consiglio provinciale;
- l'assemblea dei sindaci.

Come ricorda il Dossier della Camera dei deputati sopra citato, la riforma si accompagnava al progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi Boschi, che prevedeva la soppressione delle province quali enti costituzionalmente necessari. Venuto meno il progetto di revisione costituzionale, all'esito del referendum del 4 dicembre 2016, si è aperto il dibattito sull'opportunità di un nuovo intervento legislativo.

Il **decreto legge n. 91 del 2018** aveva quindi disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate ad una serie di obiettivi, tra i quali l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane.

Nel corso degli ultimi anni sono intervenute inoltre alcune disposizioni modificative della disciplina delle elezioni provinciali.

¹¹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia al **Dossier realizzato dal Servizio studi della Camera dei deputati, XVIII legislatura, 22 settembre 2022**, consultabile al sito: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf>

La riforma del 2014 ha inciso anche sul personale delle province, interessato da alcune disposizioni di riordino, e sugli assetti finanziari.

Per gli interventi legislativi che hanno inciso su questi ultimi profili si rinvia al Dossier del Servizio studi della Camera dei deputati sopra citato

6. La sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale sulla c.d. legge Delrio (n. 56 del 2014)

La disciplina recata dalla legge Delrio è stata impugnata da quattro Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, la quale, con la **sentenza n. 50 del 2015**, ha deciso per il rigetto di tutte le questioni promosse, rilevando in particolare:

«Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento – che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso» (**punto 3.4.2. cons. dir.**).

Quanto allo specifico meccanismo di elezione di secondo grado dei vertici politici delle **Città metropolitane**, la Corte ha precisato quanto segue:

Sulle elezioni di secondo grado dei vertici politici delle Città metropolitane

3.4.3.– Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti.

Il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto «non condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007.

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, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.

Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli.

E nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali.».

D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

Ed alla luce di tale principio va escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di «legislazione elettorale».

Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella parte in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta.

A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge», come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “freely elected”, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate.

In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che 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.

Il comma 22 del denunciato art. 1 espressamente, comunque, dispone che «lo Statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

Il procedimento per l'elezione del Consiglio metropolitano è, inoltre, in ogni suo aspetto, puntualmente disciplinato dalle disposizioni di cui ai commi da 26 a 39 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e nessuna censura le quattro Regioni ricorrenti hanno rivolto anche a dette disposizioni.

Sempre restando sulla disciplina delle **Città metropolitane** e limitandoci ai profili di interesse in questa sede, la Corte costituzionale ha chiarito quanto segue:

Sui singoli organi delle Città metropolitane

3.4.4. –

OMISSIS

a) quanto alla figura del sindaco metropolitano, perché, per un verso, la sua individuazione nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia, sub comma 19 dell'art. 1 in esame, **non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale** (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), **e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco.** E, per altro verso, perché la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni»

– che il successivo comma 22 pone come presupposto per l’elezione diretta del sindaco metropolitano – non viola l’art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» – né contrasta con l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane»;

b) quanto alla **conferenza metropolitana** – cui il comma 8 (ultimo periodo) attribuisce «poteri propositivi e consultivi» – la censura formulata in ragione del carattere riduttivo di tali attribuzioni, nel contesto del sistema di governo della città metropolitana, **è agevolmente superata dalla considerazione che la conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto**, atto fondamentale di autorganizzazione dell’ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano;

c) quanto al **personale delle Città metropolitane**, perché la disposizione di cui al comma 48 – che applica allo stesso il trattamento vigente per il personale delle Province, al quale, ove trasferito mantiene «fino al prossimo contratto il trattamento in godimento» – attiene alla sola prima fase del procedimento (per altro già in stato di avanzata attuazione) di riallocazione del personale a seguito del riordino delle funzioni attribuite agli enti coinvolti e dei profili finanziari connessi alla riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014. La quale, nella misura in cui coinvolga la materia «diritto civile», nella quale ricade la disciplina dei contratti in questione, risponde ad un titolo di competenza esclusiva dello Stato;

OMISSIS

Nella **sentenza n. 50 del 2015** la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate anche le questioni attinenti alla nuova normativa delle **Province**, contenuta nella legge Delrio. In particolare:

Sulle elezioni di secondo grado degli organi delle Province

«le censure rivolte al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, risultano non fondate (anche con riguardo al vulnus che si assume derivante all’autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi) sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato – nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost., – **ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio, appunto, di detto ente territoriale**» (punto 4.3.2. *cons. dir.*).

Quanto alle **funzioni delle Province**:

Sul riordino delle funzioni delle Province

5.3.– L’esame delle questioni che precedono non può prescindere da una sia pur sintetica ricognizione del complessivo quadro normativo, all’interno del quale si collocano le disposizioni come sopra specificatamente denunciate.

I commi da 85 a 96 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 riguardano le funzioni delle “nuove” Province (in carica nelle more della riforma del Titolo V della Costituzione), **indicando quelle “fondamentali” – che rimangono a loro attribuite – e prevedendo, per le altre funzioni esercitate all’atto dell’entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2014 (ovvero all’8 aprile 2014), il trasferimento delle stesse ad altri enti territoriali** (comma 89).

Nel menzionato complesso di disposizioni viene, in sostanza, disegnato un dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni, all'esito del quale **la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale "con funzioni di area vasta", le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate "fondamentali"** (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90.

Con riferimento al procedimento di riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province e allo scorporo di quelle a tale ente sottratte e riassegnate ad altri enti, si prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, in attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuino in modo puntuale, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto della complessiva riorganizzazione e le relative competenze (comma 91). E ciò avendo riguardo alle seguenti finalità: determinazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; riconoscimento di esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, attraverso intese o convenzioni.

Allo scopo di rendere concretamente operativo il trasferimento delle funzioni come descritte, nel termine previsto dal comma 91, **il Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, avrebbe dovuto stabilire – con proprio decreto – i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane (previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che sarebbero state trasferite agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro in corso.

Nell'eventualità del mancato raggiungimento in sede di Conferenza unificata dell'accordo circa l'individuazione delle funzioni oggetto del riordino (previste dal comma 91), ovvero dell'intesa in ordine alla determinazione dei criteri generali per l'individuazione di quanto contemplato dal comma 92, al Presidente del Consiglio veniva riconosciuta (dal comma 93) la possibilità di disporre quanto necessario con riferimento alle funzioni amministrative delle Province di competenza statale, mentre, in relazione alle funzioni di competenza delle Regioni, queste avrebbero dovuto dare attuazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, all'accordo relativo all'individuazione delle funzioni da trasferire agli enti subentranti, prevedendosi che, in difetto, sarebbe stato possibile ricorrere all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (comma 95), riguardante l'attuazione dell'art. 120 Cost.

Importanza centrale, nel descritto complesso procedimento di riordino, rivestiva, dunque, l'accordo in Conferenza unificata, quale accordo-quadro demandato all'individuazione, in primo luogo, del concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, alla determinazione delle altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Ed è sulla base di tale accordo che lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, a livello di governo ritenuto adeguato.

Più in dettaglio, l'accordo previsto dal comma 91 avrebbe dovuto:

1) **prioritariamente, far confluire nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane le funzioni amministrative già svolte dalle Province**, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85 individuante le funzioni fondamentali residue (elencate dalla lettera a alla lettera f);

2) **individuare e puntualizzare, di conseguenza, quali funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero state rimesse alla legislazione regionale**, secondo la competenza per materia prevista dall'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (precisandosi che su tali funzioni l'accordo avrebbe dovuto comunque garantire che il riordino ad opera delle singole Regioni non poteva comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie);

3) allo stesso modo, **individuare le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il d.P.C.m. attuativo avrebbe dovuto, poi, trasferire.**

5.4. – **I riportati passaggi procedurali risultano, allo stato, peraltro, già attuati, mediante la conclusione dell'Accordo in Conferenza unificata previsto dal citato comma 91, intervenuto in data 11 settembre 2014** (anziché entro l'8 luglio 2014, come stabilito dalla stessa disposizione).

Con tale accordo è stato, in particolare, convenuto tra lo Stato e le Regioni che:

– ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può e deve provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (oltre che per quelle specificamente a lui attribuite in materia di tutela delle minoranze), mentre alle Regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle Province (punto 9, lettera a);

– quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione. Si concorda a tal fine che ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 54 del 2014, e ad operare il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel presente Accordo (punto 9, lettera c);

– lo Stato si impegna ad adottare il d.P.C.m. di cui al comma 92 dell'art. 1 della legge, anche per la parte relativa alle funzioni amministrative degli enti di vasta area di competenza statale, contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, mentre le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014 (punto 10).

E, proprio in virtù di quest'ultima disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato in data 26 settembre 2014, l'apposito decreto per l'individuazione dei criteri fondamentali per la definizione ed il trasferimento dei beni e risorse connessi alle funzioni oggetto del riordino (fondamentali e non), **oltreché per la mobilità del personale, garantendosi l'intervento delle associazioni sindacali.**

5.5. – **In dipendenza dell'attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell'Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e seguito dall'emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, 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.** Atteso che quest'ultimo – proprio al fine di concretizzare il menzionato procedimento complessivo di riorganizzazione delle funzioni – ne ha posto in essere la modalità attuativa rispettando il criterio della stipula dell'Accordo in sede di Conferenza unificata imposto dal comma 91, ispirata dalla necessaria concertazione con le Regioni, sentite previamente le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. In tal modo non già agendo secondo una logica di esercizio di potere unilaterale, bensì di garanzia della esplicazione in una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'accordo, e così assicurando il rispetto del predetto fondamentale principio.

In altre parole, quanto al riordino delle funzioni delle Province, la Corte costituzionale ha ritenuto che fosse cessata la materia del contendere poiché, nelle more del giudizio, era stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la preventiva intesa in Conferenza unificata, previsti dal **comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014**.

***Considerazioni di sintesi** sul riordino delle funzioni delle Province*

Questo d.P.C.m.¹² ha dettato 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 dalle Province agli enti subentranti.

7. La giurisprudenza costituzionale sulle Province dopo la sentenza n. 50 del 2015

Dopo la citata sentenza n. 50 del 2015, la Corte è stata investita di questioni relative al riordino delle Province in varie occasioni.

In particolare, nel giudizio definito con la **sentenza n. 188 del 2015**, la Corte è stata investita dal T.A.R. del Piemonte delle questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di bilancio della Regione Piemonte del 2013 (e della successiva legge di assestamento) con le quali erano stati stanziati i fondi per quell'anno destinati alle spese di funzionamento e del personale delle Province della regione relativamente alle funzioni loro conferite in attuazione del c.d. "federalismo a costituzione invariata" ("leggi Bassanini"¹³) e del d.lgs. n. 143 del 1997 (che eliminando il Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, aveva previsto che *tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero [...] sono esercitati dalle Regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 4 della legge 15 marzo 1997 n. 59, alle Province*).

La sentenza n. 188 del 2015 sulla riduzione delle risorse delle Province in Piemonte

Due Province (di Alessandria e del Verbano-Cusio-Ossola) avevano difatti impugnato le delibere della Giunta regionale con le quali era stata data concreta attuazione alle suddette previsioni di bilancio (assegnazione dei fondi e ripartizione tra le Province destinatarie). Le Province lamentavano che in pochi anni – e particolarmente con la legge di bilancio del 2013 – la Regione Piemonte avesse drasticamente ridotto i fondi loro assegnati (dal 2010 il calo era superiore al 70%), addirittura inferiore alle sole somme necessarie per il pagamento delle retribuzioni del personale che provvedeva al disimpegno delle funzioni e che era stato trasferito in precedenza dalla Regione alle due Province proprio per tali motivi.

Il T.A.R. del Piemonte aveva quindi sollevato le qq.ll.cc. delle disposizioni che avevano previsto gli stanziamenti di bilancio del 2013, ritenendo che fossero palesemente inadeguati non solo a garantire lo svolgimento delle funzioni conferite, ma altresì lesivi dell'autonomia finanziaria delle due Province, con violazione degli artt. 97, 114, 118 e 119 della Cost. Il T.A.R. lamentava altresì la lesione dell'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della ragionevolezza, stante l'entità della decurtazione disposta, priva di ogni correlazione con le necessità effettive derivanti dall'esercizio delle attribuzioni conferite.

¹² Si tratta del **d.P.C.m. 26 settembre 2014** (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali).

¹³ Legge n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 112 del 1998.

La Corte, con la citata **sentenza n. 188 del 2015**, ha ritenuto che le norme censurate fossero **illegittime**, rilevando che, «nel breve volgere di due anni i trasferimenti in questione si [erano] ridotti del sessantasette per cento senza che dette funzioni risult[assero] ridimensionate in misura proporzionata alla drastica riduzione evidenziata».

In particolare, la Corte ha affermato quanto segue:

«Le possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui “possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall’altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)».

 (punto 5 cons. dir.).

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che

«appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all’anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura»,

con conseguente violazione del principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.

La Corte ha aggiunto:

«Il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziati siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell’amministrazione, e, dall’altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

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.

Nel caso in esame la apoditticità della riduzione è assoluta, essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio, ridotto delle percentuali evidenziate rispetto alla somma erogata negli esercizi anteriori. Risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono, nel caso della Provincia di Alessandria, neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell’insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili. Solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (punto 5.2. cons. dir.).

La Corte ha concluso rilevando che

«L'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi **si riverbera necessariamente anche sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost.**, nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite» (punto 5.3. cons. dir.).

Sostanzialmente pregiudicata dalla precedente sentenza (n. 188 del 2015) si presentava il giudizio definito con la **sentenza n. 10 del 2016**.

In quest'ultimo giudizio venivano, infatti, in rilievo analoghe questioni sollevate dal medesimo T.A.R. in seguito a tre ricorsi promossi da altre due Province (Asti e Novara), sempre riferite cioè ai medesimi stanziamenti delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni delegate e trasferite, però riferite alle leggi regionali finanziaria e di bilancio dell'anno successivo (**2014**). *La sentenza n. 10 del 2016*

La questione non si differenziava nella sostanza dalla precedente, rappresentando una situazione pressoché eguale a quella valutata già negativamente dalla Corte relativamente all'esercizio finanziario del 2013.

La Corte anche in questo caso, dopo aver verificato la significativa riduzione degli stanziamenti previsti dalla Regione Piemonte per le funzioni conferite alle sue Province¹⁴, ha ribadito le medesime argomentazioni sostenute nel 2015, dichiarando l'illegittimità delle norme regionali censurate in quanto ...

«le norme impugnate, nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione – le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998, pregiudicandone in tal modo lo svolgimento, risultano in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost. e debbono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime».

La Corte costituzionale ha invece **rigettato**, dichiarando **non fondate** le questioni promosse da una Regione nei confronti delle norme recate dalla **legge statale n. 190 del 2014** che poneva una serie di divieti e di limiti alla spesa delle Province. *La sentenza n. 143 del 2016 sui divieti di spesa e di nuove assunzioni per le Province*

In particolare, nella **sentenza n. 143 del 2016** la Corte ha ritenuto che lo Stato ben potesse prevedere «*divieti di spesa e di nuove assunzioni*» nei confronti delle Province delle Regioni a statuto ordinario, in quanto misure «*attuativ[e] della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province)*».

La Corte ha ritenuto che queste norme statali costituissero «*“principi fondamentali”, funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore [quello del 2016]*».

¹⁴ Rispetto all'importo “consolidato” di 60 milioni relativo all'esercizio 2010 (e rimasto sostanzialmente invariato nel 2011), si erano avute riduzioni del 33,33% nell'esercizio 2012, del 64,89% nell'esercizio 2013, dell'82% nell'esercizio 2014 (percentuale poi rideterminata al 65,62% a seguito del censurato assestamento di bilancio).

Sempre la Corte ha precisato 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. E ciò, dunque, 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)» (punto 5.1. cons. dir.).

La Corte ha anche escluso qualsiasi lesione dell'autonomia finanziaria delle Province, ...

«atteso che il divieto del ricorso a mutui (giustificato, per quanto già detto, dalle finalità di cui sopra) è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) di cui alla lettera a) del censurato comma 420, in relazione alle quali è ragionevole che l'indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento».

La Corte ha altresì escluso la fondatezza delle altre censure ritenendo che ...

«... deve tenersi conto dell'obiettivo finale e unitario – che la disposizione censurata concorre a perseguire – di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica. È in ragione di ciò, infatti, che **risultano improponibili**, sia la comparazione, che la ricorrente pretende di operare, tra detti enti territoriali e le amministrazioni statali – le quali non sono interessate da un analogo disegno riformatore volto alla loro soppressione – sia la suddistinzione, che a torto si lamenta pretermessa, nell'ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità» (punto 5.3. cons. dir.).

Infine, quanto ai «divieti di acquisizione di nuovo personale», la Corte ha ritenuto che questa misura fosse volta a garantire il coordinamento della finanza pubblica e quindi che rientrasse nella competenza del legislatore statale adottare tale tipo di norme.

Dalle argomentazioni sopra riportate si deduce che la Corte ha inteso salvare queste norme statali in vista dell'obiettivo finale perseguito, costituito dalla soppressione delle Province. Si tratta di una motivazione assai opinabile, posto che il progetto di riforma costituzionale non aveva ancora (né mai superò) il referendum del dicembre 2016.

Ad analogo esito la Corte è pervenuta in relazione alle norme statali (recate sempre dalla legge n. 190 del 2014) che ponevano limiti alle dotazioni organiche in materia di personale delle Province (**sentenza n. 159 del 2016**).

Nel giudizio in questione, alcune Regioni sostenevano l'irragionevolezza della normativa statale che aveva slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali).

Qui la Corte ha ritenuto di dover ricostruire «il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata», precisando quanto segue:

La sentenza n. 159 del 2016 sui limiti alle dotazioni organiche delle Province

«L'art. 1 della legge n. 56 del 2014, al **comma 91**, prevedeva che l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi, previo accordo sancito nella Conferenza unificata. **Sennonché, tale accordo, stipulato nel settembre del 2014** – e quindi già con ritardo, sia pur limitato, rispetto a quanto previsto dal citato comma 91 – **non effettua direttamente gli adempimenti previsti e si limita a rilevare che essi vanno differenziati per Regioni e che occorre quindi demandarne il compimento a successivi atti legislativi regionali, da adottare entro il 31 dicembre 2014.**

Le leggi regionali, poi, sono state emanate con tempistiche diverse, ma tutte in ritardo rispetto alla scadenza indicata; inoltre, mentre alcune provvedono compiutamente al riordino delle funzioni, altre ne rimandano l'attuazione concreta a interventi successivi.

In conclusione, alla data di emanazione della normativa censurata, da una parte, il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e, dall'altra, risultava evidente la molteplicità delle soluzioni previste.

Il legislatore statale ha dunque ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali» (punto 7.1.1. cons. dir.).

In sostanza, la Corte ha ammesso che l'intervento del legislatore statale ha ridotto la sfera decisionale delle Regioni rispetto a quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014 e dal d.P.C.m. 26 settembre 2014¹⁵.

Nella sentenza in parola la Corte ha anche escluso che fosse stato violato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (punto 7.2. e 7.2.1. cons. dir.)¹⁶ ed ha ritenuto che la tesi per cui il taglio del personale avrebbe reso impossibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali delle Province non fosse «supportata da alcun dato» (punto 7.3. cons. dir.).

È stato parimenti escluso che la riduzione in modo indifferenziato della dotazione organica degli enti coinvolti fosse irragionevolmente discriminatoria (punto 7.5. cons. dir.).

In definitiva, la Corte ha escluso che le misure introdotte dalla legge n. 190 del 2014 fossero lesive di norme costituzionali.

¹⁵ Sia chiaro, ciò è potuto avvenire perché la legge n. 56 del 2014 è pur sempre una legge ordinaria, derogabile quindi da una normativa statale successiva di pari rango.

¹⁶ Questo il passaggio della sentenza: «7.2.– Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse.

7.2.1.– Sennonché va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane. È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio.

Ciò porta ad escludere che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni».

8. Il caso delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi siciliani

Un discorso a parte merita la legislazione siciliana (in considerazione del fatto che la Regione Siciliana ha, in base al suo Statuto, competenza esclusiva in materia di enti locali).

Anche su questa legislazione è stata chiamata a decidere la Corte.

In particolare, nella **sentenza n. 168 del 2018**, è ricostruita l'evoluzione della normativa siciliana. Come si vedrà, la legge regionale n. 17 del 2017 aveva reintrodotto l'elezione diretta del Presidente del libero consorzio comunale (corrispondente alle Province, in Sicilia) e del Sindaco metropolitano.

Si riporta di seguito qualche stralcio di questa pronunzia:

«4.– La legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017 – **ultimo atto di un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014**, in alcuni suoi contenuti, peraltro, addirittura anticipata dalla legge della Regione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali) – **reintroduce, dunque, ora, nei suoi artt. 1 e 2, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Presidente del «libero Consorzio comunale»** (ente di area vasta composto dai Comuni di una corrispondente ex circoscrizione provinciale, ex art. 15, secondo comma, dello statuto speciale) **e del Sindaco metropolitano; e disciplina, nei successivi artt. 3 e 4, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano.**

4.1.– **La legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge “Delrio”) – cui l'Avvocatura dello Stato ricollega, per interposizione, la violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari – dispone, viceversa, che «[i]l sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19); «[i]l consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali [...]» (art. 1, comma 25); «[i]l presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, comma 58); «[i]l consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, comma 69)».**

Nel caso di specie, la Regione Siciliana si è difesa sostenendo di non essere vincolata da queste previsioni, contenute nella legge Delrio e di poter quindi prevedere l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi.

La Corte ha però ritenuto che ...

«Il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, **rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa.**

I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, **funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»** (punto 4.3 cons. dir.).

La Corte ha anche precisato che la possibilità, prevista dalla legge Delrio per gli statuti delle Città metropolitane di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano non configurano un “modello alternativo”.

Piuttosto, l'art. 1, co. 22, della legge n. 56 del 2014 prevede...

La sentenza n. 168 del 2018 sull'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi in Sicilia

«perché una tale opzione possa realizzarsi, una serie di necessarie condizioni: l'elezione diretta deve essere prevista "dallo statuto della città metropolitana"; può attuarsi con il sistema elettorale da determinarsi "con legge statale"; presuppone, inoltre, la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del consiglio comunale, da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana.

Le numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta – risultano così sintomatiche dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema.

Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)».

Nel caso deciso con la sentenza n. 240 del 2021 la Corte è stata nuovamente chiamata ad occuparsi della normativa regionale siciliana, che, nel frattempo, era stata modificata prevedendo l'identificazione tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco metropolitano.

Secondo il giudice rimettente, questo meccanismo di identificazione...

«tratterebbe in modo irragionevolmente diversificato i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana, che, "con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio", e quelli di un Comune non capoluogo, cui invece è precluso contribuire a tale elezione, con la conseguente violazione del loro diritto di voto (artt. 3 e 48 Cost.).

In aggiunta a tale profilo, la Corte d'appello di Catania deduce l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali, in ragione questa volta della disparità di trattamento che, quanto all'esercizio del diritto di voto, i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, i quali comunque partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia».

La Corte – pur concludendo nel caso di specie per l'inammissibilità delle questioni in ragione del carattere manipolativo dell'intervento richiestole – ha rivolto un monito al legislatore:

8.– Ciò detto, e decise nel senso dell'inammissibilità le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania, questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che «riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative» (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021).

La sentenza n. 240 del 2021 sull'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi in Sicilia

Nella sentenza n. 50 del 2015, questa Corte, chiamata a decidere, in un giudizio promosso in via d'azione da alcune Regioni, anche sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, ritenne che il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo non fosse di per sé in contrasto, tra gli altri, con gli artt. 3 e 48 Cost., in quanto esso «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco».

Se, pertanto, l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione.

Da un primo punto di vista, **non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo.** Anche a non voler considerare il complesso iter procedurale cui dovrebbe sottoporsi il Comune capoluogo, a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione.

Da un secondo punto di vista, **non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava.** Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. **La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime,** risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province.

Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori.

Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi.

La presa d'atto dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), **non può tuttavia esimere questa Corte dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una**

condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa.

Dunque, la Corte ha sollecitato il legislatore a rivedere il meccanismo di investitura degli organi delle Città metropolitane e, di riflesso, delle Province, sopravvissute a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016.

È il caso di precisare che la sentenza n. 240 del 2021, pur riguardando la normativa regionale siciliana, si rivolge in realtà al legislatore statale in ragione del fatto che l'attuale normativa siciliana coincide con quella recata dalla legge Delrio.

9. Considerazioni sul testo unificato

Alla luce di quanto fin qui esposto, può essere esaminato il testo unificato oggetto di esame, partendo dalle seguenti premesse:

- La revisione radicale dell'ente Provincia non può non passare da una modifica del quadro costituzionale;
- Dunque, se non si vuole incidere sulle disposizioni costituzionali, ogni intervento del legislatore deve essere rispettoso della vigente cornice costituzionale che – come si è visto – pone sullo stesso piano degli altri enti locali le Province e le Città metropolitane (*«enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni»*);
- La previsione della possibilità di un'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane e delle Province e l'eventuale previsione di meccanismi di responsabilità politica non può – a mio avviso – esaurire l'intervento del legislatore sulla disciplina di questi enti¹⁷;

... e con i seguenti rilievi:

- a) la prima sensazione che si trae dalla sua lettura è quella di un intervento non sempre coordinato del legislatore su due piani: da un lato, quello dell'assetto degli organi di governo (quindi, funzioni e modalità di elezione degli stessi); dall'altro, riordino delle funzioni, fondamentali e non, di Province e Città metropolitane.

Sembra, cioè, che il legislatore si preoccupi principalmente del problema dell'elezione diretta degli organi di governi (si veda, ad es., quanto riportato nell'**art. 15, commi 3 e 4**, del testo unificato a proposito delle norme transitorie per la nomina degli assessori), piuttosto che del rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e differenziazione delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane, sia tra di loro sia rispetto agli altri enti che compongono la Repubblica.

¹⁷ In questi termini, **testo depositato dall'UPI**, in occasione dell'audizione del 25 gennaio 2023, spec. pag. 4; **testo depositato dalla Corte dei conti**, in occasione dell'audizione del gennaio 2023, spec. pag. 9.

In particolare, questa sensazione si trae dall'esame di quelle disposizioni che prevedono un diverso momento di applicazione delle novità introdotte dal testo unificato:

Sfasamento temporale dei termini di delega

- **art. 10:** prevede un termine di 12 mesi per l'esercizio della delega al fine di determinare i collegi plurinominali per l'elezione degli organi di cui sopra;
- **art. 12:** prevede un termine di 18 mesi per l'esercizio della delega relativa alle funzioni e al sistema di finanziamento delle Province e delle Città metropolitane;

Questo dato comporta la possibilità che ci si trovi in presenza di Province e Città metropolitane elette direttamente in base alle nuove regole ma dall'incerto assetto di funzioni e – soprattutto, alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra esaminata – del sistema del loro finanziamento.

Da questo punto di vista, condivido la scelta del legislatore di prevedere due deleghe distinte, trattandosi di profili significativamente differenti, ma ritengo che l'entrata in vigore delle nuove norme debba avvenire contestualmente per assicurare l'effettività della riforma operata.



b) Problema dell'adeguatezza delle risorse finanziarie:

L'**art. 13** prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge) per stabilire «i criteri generali per l'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni attribuite alle province ...».

Si tratta però di criteri generali, rinviando quindi a un momento successivo il concreto ed effettivo reperimento delle risorse necessarie.

Il problema dell'adeguatezza delle risorse non sembra essere adeguatamente risolto. Da questo punto di vista, ritengo che il riordino delle funzioni ulteriori da trasferire alle Province dovrebbe in ogni caso muovere dalla sostenibilità finanziaria di siffatta operazione e dalla disponibilità di personale¹⁸ per poter consentire l'esercizio di queste funzioni.

Per questa ragione ritengo sia utile far precedere l'approvazione di ogni riforma dalla quantificazione dei costi attuali delle funzioni fondamentali delle Province; in altre parole, prima di valutare il trasferimento di funzioni ulteriori andrebbe svolta un'indagine per comprendere quale sia il costo attuale del sistema Province.

¹⁸ Al riguardo, il **Dossier depositato dall'UPI**, in occasione dell'audizione del 25 gennaio 2023, pag. 6, evidenzia come circa 16.000 dipendenti delle Province (su un totale nel 2015 di 41.205 dipendenti) siano stati trasferiti con le procedure di mobilità o collocati in pensione.

Se quelli anzidetti sono i rilievi principali, non possono essere sottovalutate le conseguenze di altre previsioni normative:

c) L'art. 5 del testo unificato, rubricato «*Province montane confinanti con Stati esteri*», prevede il riconoscimento di «ulteriori funzioni fondamentali» alle Province in parola. Il fondamento costituzionale di questa previsione, derogatoria rispetto a quella (art. 4 del testo unificato) concernente le funzioni fondamentali di tutte le Province, viene individuato nell'art. 44, secondo comma, Cost., che però non fa alcun riferimento alle Province ma stabilisce che «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Le Province montane confinanti con Stati esteri non esauriscono le «zone montane» di cui all'art. 44 Cost.

Si può quindi rilevare che le «zone montane» non necessariamente coincidono con le Province e ben potrebbero esserci «zone montane» situate all'interno di Province diverse da quelle di cui all'art. 5 del testo unificato (cioè di Province con territorio montano che confinano con Stati esteri).

In altre parole, l'art. 5 *de quo* istituisce un regime di favore per queste ultime senza che vi sia un adeguato fondamento costituzionale.

Ma vi è di più.

Il comma 4 dell'art. 5 sembra riprodurre *mutatis mutandis* una disposizione analoga all'art. 116, ultimo comma, Cost. (relativa al c.d. regionalismo differenziato), con due differenze significative:

Verso un provincialismo differenziato?

1. La disposizione di cui qui si discute non ha rango costituzionale;
2. Il comma 4 dell'art. 5 del testo unificato prevede che «***Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 1 forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione***» mentre l'art. 116, u.c., Cost. stabilisce che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni ...».

L'utilizzo dell'indicativo presente («riconoscono») sembrerebbe avere valore deontico e parrebbe vincolare le Regioni a riconoscere forme particolari di autonomia alle Province, nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

Sempre con riferimento al comma 4 dell'art. 5 si deve rilevare che vi è una trasposizione di piani quanto alle funzioni di cui si discute.

È chiaro, infatti, che la disposizione in parola non può non riferirsi alle competenze amministrative; al contempo però si fa riferimento agli ambiti materiali di potestà concorrente ed esclusiva delle Regioni. Questa previsione sembra assumere (erroneamente) che le Regioni siano titolari di funzioni amministrative nelle materie in cui dispongono di competenze legislative, secondo il noto principio del parallelismo delle funzioni, superato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione operata con la legge cost. n. 3 del 2001.

In definitiva, la previsione di cui al comma 4 dell'art. 5, introducendo – per mezzo di legge ordinaria – la possibilità di una differenziazione per le Province montane che confinano con Stati esteri, sembrerebbe accentuare i profili di incostituzionalità, già presenti nelle restanti previsioni dell'art. 5.

- d) L'art. 14, rubricato «*Abrogazioni*», reca una formula di dubbia chiarezza: «Sono o *restano abrogati* ...».
- L'intento pare piuttosto chiaro: si vuole, cioè, sgombrare il campo da dubbi sulla perdurante vigenza di disposizioni della legge n. 56 del 2014 non abrogate espressamente.
- La formula in parola («*o restano abrogati*») può però indurre in ulteriore confusione, stante il fatto che l'abrogazione di una disposizione produce effetto dal momento in cui entra in vigore una nuova disposizione che espressamente o implicitamente vi deroga.
- In altre parole, potrebbe porsi, per il passato, un problema relativo al periodo di vigenza di disposizioni della legge n. 56 del 2014.
- Pertanto, mi permetto di richiamare l'attenzione sull'opportunità di mantenere le parole «*o restano abrogati*».
- e) Da ultimo, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui al **comma 10 dell'art. 15** non risolve del tutto i problemi legati al rispetto delle competenze delle Regioni speciali e delle due Province autonome.
- Al riguardo, il problema che necessariamente ci si porrà è quello di comprendere se e in che misura le disposizioni recate dal presente testo unificato possono vincolare le autonomie speciali, in quanto riconducibili al novero delle «*norme fondamentali delle riforme economico-sociali*», pacificamente vincolanti per le Regioni speciali.
- Forse sarebbe preferibile uno sforzo chiarificatore del legislatore che chiarisca se e quali delle disposizioni recate dal testo unificato siano assimilabili a siffatte «*norme fondamentali*».

In conclusione, il principale rilievo che ritengo di dover muovere al presente testo unificato concerne il rischio che, a seguito della sua approvazione, possa essere data **una “testa politica”** (il che di per sé è condivisibile) a enti che però sono **privi del “corpo amministrativo”** (in termini di carenza sia di risorse economiche, sia di personale).

Se così avvenisse, il ritorno all'elezione diretta degli organi di vertice delle Province e delle Città metropolitane si trasformerebbe in un pericoloso e delegittimante *boomerang* perché esporrebbe Presidenti, Sindaci metropolitani e Consigli a responsabilità politica significative in assenza delle risorse adeguate per poter esercitare le numerose e complesse funzioni che sono loro attribuite.

Messina-Roma, 30 giugno 2023

Prof. Giacomo D'Amico

