IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il “nodo” delle funzioni e delle risorse e le sorti dell’ente intermedio

GUIDO RIVOSECCHI[1]

(ABSTRACT) ITA

Il contributo propone una riflessione critica sul ruolo delle Province alla luce del persistente squilibrio tra le funzioni assegnate e le risorse disponibili. Attraverso un’analisi del contesto normativo, giurisprudenziale e finanziario, si evidenzia l’urgenza di riallineare l’ente intermedio ai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e corrispondenza tra funzioni e risorse, quale condizione imprescindibile per garantirne l’effettiva operatività e legittimazione democratica.

(ABSTRACT) EN

This paper critically reflects on the role of Provinces in light of the persistent imbalance between their assigned functions and the resources available to them. Through an analysis of the regulatory, jurisprudential and financial context, it emphasises the urgent need to align the intermediate body with constitutional principles such as subsidiarity, adequacy, and the correspondence between functions and resources, as an essential condition for ensuring its effective operation and democratic legitimacy.

Sommario:

1. Funzioni e risorse tra i diversi livelli territoriali di governo: il nesso tra principio di sussidiarietà e principio democratico – 2. *Segue*: la conferma di tali assunti nella giurisprudenza costituzionale – 3. Quali funzioni e quale livello territoriale di governo? Il carattere necessario dell’ente intermedio – 4. Il riordino delle Province: la mancanza di un “modello” univocamente identificabile e le oscillazioni del legislatore – 5. Quali prospettive per le Province?

1. Funzioni e risorse tra i diversi livelli territoriali di governo: il nesso tra principio di sussidiarietà e principio democratico

La distribuzione delle funzioni e delle risorse tra Stato ed enti territoriali costituisce una delle variabili fondamentali per determinare il grado di autonomia o di accentramento del sistema e l’effettiva capacità degli enti sub-statali di esprimere scelte di indirizzo politico-amministrativo[2].

Come già osservava Massimo Severo Giannini, «in principio sono le funzioni»[3]: da esse discende l'assetto degli ordinamenti e il grado di maggiore o minore autonomia degli enti. Del resto, è a tutti evidente che l'esercizio delle competenze degli enti sub-statali presuppone un'adeguata distribuzione delle funzioni e una conseguente disponibilità di risorse finanziarie; che l'entità di tali risorse dipende in larga parte dalle scelte assunte dalle istituzioni centrali; e che, conseguentemente, l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sull'esercizio delle funzioni e sul grado di autonomia politica "effettiva".

Nell'ordinamento costituzionale italiano, la distribuzione delle funzioni è garantita da alcuni principi fondamentali. In primo luogo, occorre richiamare il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) che costituisce forma specifica di realizzazione del principio democratico in quanto esso opera nella distribuzione delle funzioni a garanzia dell'ente di minori dimensioni[4], così sostituendo il previgente criterio di ispirazione centralistica degli interessi[5].

Il radicale cambio di paradigma in favore del livello di governo meno comprensivo è realizzato dalla riforma del Titolo V del 2001 mediante l'espunzione dal testo costituzionale dell'interesse nazionale e la costituzionalizzazione, appunto, del principio di sussidiarietà. All'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha prontamente colto tale rivoluzione copernicana nelle pronunce in cui ha affermato che, con l'eliminazione dell'interesse nazionale, viene meno la possibilità di attrarre funzioni allo Stato e di erodere la potestà amministrativa e legislativa delle Regioni[6], secondo quanto era stato da tempo anticipato in dottrina[7]. La direzione preferenziale in favore del livello di governo più vicino al cittadino, insita nel plusvalore democratico dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, è colta con estrema chiarezza sin dalla celeberrima sentenza n. 303 del 2003. In quella pronuncia, la Corte ha infatti affermato principi di diritto di portata generale, stando ai quali «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare *interesse nazionale = competenza statale*, che nella prassi previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni è divenuta *priva di ogni valore deontico*, giacché l'*interesse nazionale non costituisce più un limite né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale*»[8]. Pertanto i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, posti a fondamento del rinnovato Titolo V, impongono determinati criteri di preferenza nell'allocazione delle funzioni amministrative[9]. Queste ultime, quindi, devono essere disegnate dalla legge e conformate nei loro aspetti qualitativi e quantitativi[10], secondo i criteri previsti dall'art. 118 Cost. Ciò significa privilegiare il livello di governo meno comprensivo e consentire deroghe a tale regola soltanto in presenza di esigenze unitarie idonee a giustificare l'attribuzione delle funzioni ai livelli di governo superiori[11]. L'interesse nazionale e il connesso principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative nel 2001 vengono quindi sostituiti dai criteri di allocazione delle funzioni contenuti nell'art. 118 Cost., che fonda la preferenza per il livello di governo meno comprensivo, prevedendo che le funzioni possano essere affidate ai livelli superiori di governo soltanto «per assicurarne l'esercizio unitario» quando ciò sia richiesto dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[12].

2. *Segue*: la conferma di tali assunti nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre più volte affermato che l'art. 118, primo comma, Cost. vincola anche le scelte allocative compiute in sede di esercizio della potestà legislativa

esclusiva dello Stato, esprimendo un criterio di preferenza a favore del livello amministrativo più vicino ai cittadini, al quale può derogarsi solo in presenza di esigenze di esercizio unitario, tali da giustificare l'attribuzione della competenza all'amministrazione statale[13]. Ciò dovrebbe implicare lo svolgimento di un giudizio di adeguatezza del livello di governo coinvolto rispetto all'esercizio della funzione[14]. Tale giudizio presuppone, anzitutto, di interpretare le disposizioni di legge che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative rispetto all'ambito valutativo coinvolto, e, in seconda battuta, di valutare la conformità della legge rispetto alle funzioni così ricostruite e allocate alla stregua dei criteri preferenziali indicati dall'art. 118 Cost.[15]. Il giudizio di sussidiarietà dovrebbe consentire, in tal modo, la valutazione circa la congruità e l'adeguatezza dei livelli di governo rispetto allo svolgimento delle funzioni, con ciò sostituendo il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi, secondo quanto prefigurato dalle linee tracciate dalla giurisprudenza costituzionale[16].

Occorre inoltre ricordare che, nella giurisprudenza costituzionale, il richiamato giudizio di adeguatezza costituisce il presupposto, ai fini dell'elaborazione del paradigma cooperativistico della c.d. sussidiarietà legislativa, stante la necessità – affermata dalla Corte – di verificare, in via preliminare, l'inadeguatezza del livello di governo più basso ai fini dello svolgimento della funzione amministrativa "attratta" in sussidiarietà in materie di competenza legislativa regionale[17].

Alla luce dei richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, il valore prescrittivo dell'art. 118 Cost. impone al legislatore statale, anche nelle materie di sua competenza esclusiva, di seguire il criterio di sussidiarietà nel conformare e allocare le funzioni amministrative al livello di governo meno comprensivo, salva inadeguatezza di quest'ultimo ad assicurare l'esercizio della funzione. Detto altrimenti: venuto meno, con il Titolo V del 2001, il principio del parallelismo, una legge dello Stato in una materia di competenza esclusiva «ben può essere incostituzionale per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., allocando al livello statale una funzione amministrativa allo svolgimento della quale le regioni potevano essere ritenute idonee»[18].

La giurisprudenza costituzionale non ha però tratto conseguenze sempre coerenti rispetto all'orientamento assunto all'indomani della riforma del Titolo V, talora sovrapponendo al giudizio di adeguatezza il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi. Pertanto lo stesso principio di sussidiarietà ha complessivamente stentato ad assumere un rilievo sempre incisivo nelle relazioni intergovernative, essendo prevalentemente utilizzato soltanto in via giurisprudenziale ai fini dell'elaborazione di paradigmi cooperativistici quali la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni da parte dello Stato, che esige la c.d. «intesa forte» per assicurare la partecipazione regionale all'esercizio delle funzioni[19], o l'«intreccio di materie», in caso di inestricabile sovrapposizione di ambiti materiali, che impone alla legge statale di prevedere istituti collaborativi (intese, pareri, accordi con le Regioni) per superare il vaglio di costituzionalità[20].

Invece, se integralmente governata dai principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza, la distribuzione delle funzioni e delle risorse tra enti consentirebbe di meglio avvicinare quell'ideale di "auto-governo" e di "auto-normazione", cioè del «*vivere secondo le leggi che ci si è dati*», che, nell'esplicitare il nesso tra autonomie e principio democratico, risale all'antichità classica e poi alla filosofia politica di Rousseau e alla riflessione di Kelsen sul «rapporto […] tra democrazia e partecipazione dei membri dell'ordinamento alla sua

creazione»[21]. Di qui la conclusione, successivamente avvalorata soprattutto dalla letteratura anglosassone circa il nesso tra autonomia territoriale, distribuzione delle funzioni e impiego delle risorse che sono preferibili processi di autogoverno nell'ambito di istituzioni territoriali perché la capacità dei singoli di incidere sui processi deliberativi pubblici è maggiore se questi si svolgono in ambiti più ristretti[22]. Tale elemento concorre in maniera decisiva alla realizzazione del principio democratico[23]. Da ciò segue la necessità di dotare gli enti sub-statali di adeguate risorse finanziarie per assicurare che tali processi deliberativi non siano eccessivamente dipendenti dal centro perché sarebbe altrimenti vanificata tale partecipazione.

In secondo luogo, oltre al fondamentale principio di sussidiarietà, tra i principi costituzionali che governano i processi qui in esame, occorre richiamare il "principio di corrispondenza tra funzioni e risorse" (art. 119, quarto comma, Cost.), secondo il quale le risorse degli enti devono consentire di finanziare integralmente le funzioni ad essi attribuite.

L'art. 119, quarto comma, Cost. deve infatti ritenersi disposizione di portata precettiva generale, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale[24] e valevole per tutti i livelli territoriali di governo[25]. Al riguardo, occorre sottolineare che i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale sembrano idonei ad assicurare la giustiziabilità del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ritenendo, la Corte, altrimenti violata l'autonomia finanziaria regionale. Basti pensare alle sentenze che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi statali che utilizzano entrate degli enti territoriali per il finanziamento di funzioni statali[26] e, soprattutto, a quelle pronunce che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime le leggi regionali piemontesi di bilancio che riducevano il finanziamento destinato alle Province ad invarianza di funzioni, con significativo accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. per violazione dell'eguaglianza sostanziale nell'erogazione di prestazioni inerenti ai diritti sociali in esito al processo di riordino dell'ente intermedio[27]. O, ancora, si pensi a quelle pronunce sulla c.d. "vertenza Sardegna", con le quali la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge di bilancio statale nella parte in cui non prevedeva adeguate risorse per il finanziamento delle funzioni della Regione Sardegna in esito alla riforma dello statuto[28]; o, infine, a quelle pronunce con le quali la Corte ha affermato il carattere costituzionalmente necessario della spesa destinata al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) della Regione Siciliana[29].

Tali orientamenti del Giudice delle leggi confermano che l'attribuzione delle funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà non può dipendere dalla disponibilità delle risorse disponibili. All'opposto, occorre partire dalla distribuzione delle funzioni prescindendo dai profili finanziari per quantificare soltanto successivamente le risorse spettanti agli enti sub-statali. A sua volta, il rispetto del principio della corrispondenza tra funzioni e risorse costituisce presupposto necessario per assicurare: che sia garantita la distribuzione e l'esercizio delle funzioni secondo sussidiarietà e adeguatezza; che il fondo perequativo generale previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. – ancora inattuato – svolga appieno le funzioni di garanzia e di solidarietà a cui è destinato, consentendo di bilanciare le esigenze delle autonomie e l'eguaglianza dei diritti sull'intero territorio nazionale.

In sintesi: le funzioni devono essere distribuite secondo sussidiarietà e adeguatezza, cioè dopo aver svolto un apposito giudizio di adeguatezza dell'ente territoriale rispetto alla funzione. Nell'originario Titolo V le funzioni venivano distribuite secondo il criterio degli

interessi (statale e regionale), in quanto i poteri locali erano limitati dalla costituzionalizzazione dell'*interesse nazionale*, sicché per lo Stato era sufficiente qualificare una funzione di interesse nazionale per attrarla a sé. Con il Titolo V del 2001, invece, le funzioni vanno distribuite secondo sussidiarietà e adeguatezza e *a prescindere* dalle disponibilità finanziarie: vale a dire in via preventiva rispetto alla distribuzione delle risorse.

Occorre tuttavia rammentare che negli ordinamenti composti alla distribuzione delle competenze e delle funzioni tra enti, generalmente fissata in Costituzione, non sempre segue la coerente assegnazione delle risorse. In tali casi, la limitazione dell'autofinanziamento regionale e la prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa, e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo, rovesciando il necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione[30].

Nell'ordinamento italiano, invece, il principio di sussidiarietà e la necessaria connessione tra funzioni e risorse, rispettivamente costituzionalizzati – come si è detto – dagli artt. 118 e 119, quarto comma, Cost., si esplicano su due versanti: da un lato, i criteri di allocazione delle funzioni implicano che esse siano distribuite tra i vari livelli di governo in via preventiva rispetto alla distribuzione delle risorse; dall'altro lato, a tale distribuzione delle funzioni deve seguire l'adeguato finanziamento.

Nonostante il sopra richiamato contributo fornito dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, tali principi costituzionali sono ancora spesso disattesi. Infatti, benché l'art. 118, primo comma, Cost. prescriva che debbano essere distribuite secondo sussidiarietà, anche per effetto del meccanismo introdotto dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 303 del 2003, poi costantemente ribadito[31], larghissima parte delle funzioni amministrative è ancora affidata all'amministrazione centrale. Pertanto il principio di connessione tra funzioni e risorse non è mai stato misurato partendo dal riordino dell'amministrazione statale né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-98)[32], né, dopo la riforma del Titolo V, con la legge n. 42 del 2009[33]. Le risorse sono state quindi trasferite senza tenere conto in maniera sempre adeguata di quante funzioni sono effettivamente svolte dagli enti sub-statali[34].

Anche nella fase successiva alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la debole legislazione di attuazione del Titolo V del 2001 (legge n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia) si è mostrata assolutamente inidonea ad assicurare un quadro sufficientemente certo delle funzioni da allocare ai diversi livelli territoriali di governo, sicché tuttora si sconta la perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse. All'opposto, tanto nel primo, quanto nel secondo regionalismo, nel quadro dell'originario Titolo V il d.P.R. n. 616 del 1977 e il decreto legislativo n. 112 del 1998 avevano individuato appositi trasferimenti di funzioni per attuare le norme costituzionali.

3. Quali funzioni e quale livello territoriale di governo? Il carattere necessario dell'ente intermedio

Affrontare la "questione" delle funzioni e delle risorse significa quindi chiarire il rapporto tra funzioni: fondamentali, che dovrebbero essere individuate in relazione alle caratteristiche essenziali dell'ente e ai bisogni primari della comunità di riferimento[35];

proprie, appartenenti al patrimonio storico dell'ente; conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, anche alfine di assicurare l'adattamento nel tempo dell'assetto delle funzioni stesse. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che l'art. 118, secondo comma, Cost. disciplina l'assetto delle funzioni: proprie e conferite, cui si aggiungono le funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. p), Cost.

Dai principi costituzionali segue che l'assetto delle funzioni amministrative di un ente territoriale dovrebbe essere inteso in senso unitario: quelle fondamentali vengono attribuite dalla legge statale a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica in maniera omogenea, mentre quelle proprie, non tutte qualificabili come fondamentali, sono disciplinate dal legislatore statale e da quello regionale nelle materie di rispettiva competenza, secondo il principio di differenziazione[36].

Non sono mancate diverse linee ricostruttive volte ad escludere le funzioni fondamentali da quelle disciplinate dall'art. 118 Cost., per delimitare l'ambito di applicazione delle disposizioni in commento alle funzioni amministrative di cura concreta di interessi, così circoscrivendo il titolo di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, primo comma, lett. p), Cost.) alle funzioni di auto-organizzazione dell'ente locale[37].

Ad ogni buon conto, le funzioni proprie sono ascrivibili al patrimonio storico delle attribuzioni dell'ente territoriale e a quelle successivamente attivate, in relazione all'evoluzione della legislazione. Ciò non toglie che il criterio storico sia stato utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale anche per individuare le funzioni fondamentali, come, ad esempio, in materia di servizio idrico[38]. Quelle invece conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, paiono idonee a garantire il necessario adattamento dell'assetto delle funzioni stesse, secondo quanto prefigurato dalla legge n. 59 del 1997 nel quadro dell'originario Titolo V.

Il riordino delle funzioni avviato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 presupponeva la determinazione delle funzioni fondamentali; funzioni che avrebbero dovuto essere individuate in relazione alle «caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte», giusto il disposto della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131 del 2003. All'inattuazione di tale disposizione, ha fatto seguito la ripetuta presentazione, in ogni legislatura successiva alla riforma costituzionale del 2001, di un disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie – mai approvato – mediante il quale assicurare la determinazione delle funzioni fondamentali.

In conclusione, da un lato sono prevalsi gli elementi di continuità rispetto alla previgente legislazione ordinaria sull'assetto e sui conferimenti delle funzioni, e, dall'altro lato, è stato escluso che quelle gestionali (ad esempio i servizi pubblici locali) siano ascrivibili al titolo di competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost.[39]. Sono state qualificate come fondamentali le funzioni volte a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale[40], ma consentendo al legislatore statale soltanto di individuarle, rimettendone invece alle fonti di autonomia l'effettiva disciplina per tentare di valorizzare la potestà statutaria e limitare le incursioni del legislatore statale in materie di competenza regionale mediante l'allargamento del preteso ambito delle funzioni fondamentali degli enti locali[41].

Il riordino delle funzioni previsto dalla riforma del Titolo V del 2001 non è ancora stato

attuato in quanto esso presuppone la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, mentre tale obiettivo tutt'ora non è stato compiutamente conseguito. Infatti, anche quando la legge n. 42 del 2009 ha tentato di colmare le lacune ripetutamente lamentate dalla giurisprudenza costituzionale, procedendo all'attuazione degli artt. 118 e 119 Cost., essa ha dovuto contestualmente disporre una *dichiaratamente provvisoria* determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 21 della legge n. 42 del 2009), in quanto da esso dipende l'assetto del finanziamento delle funzioni stesse. Si è trattato, però, di una determinazione, appunto, *provvisoria* e aprioristicamente commisurata in una percentuale di circa l'80 per cento delle funzioni dell'ente locale, funzionale soltanto ad assicurarne un certo finanziamento, tra l'altro mediante la garanzia della perequazione integrale, non prevista per le restanti funzioni.

Anche i successivi interventi del legislatore di individuazione delle funzioni scontano i limiti di essere realizzati in via d'urgenza ed esclusivamente a fini di contenimento della spesa pubblica (art. 19 del decreto-legge 95 del 2012 sulla c.d. *spending review*), disciplinando, al contempo, le modalità di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni stesse per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. Analogamente, l'art. 1, commi 85-86, della legge n. 56 del 2014 ha individuato in via provvisoria le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane.

In quanto sinora individuate provvisoriamente e in via d'urgenza, le funzioni fondamentali degli enti locali necessiterebbero di essere rideterminate e aggiornate secondo criteri maggiormente certi, anche a seguito del completamento del processo di transizione ai costi e ai fabbisogni *standard* nel calcolo del costo delle funzioni stesse.

Alla stregua di quanto detto, la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali costituisce ancora uno dei "nodi" fondamentali da sciogliere nell'attuazione del Titolo V.

Dei processi richiamati in ordine alla distribuzione delle funzioni e delle risorse risente anche la questione relativa alla riforma dell'ente intermedio che sconta, ora come in origine, la perdurante contraddizione tra la qualificazione di ente costituzionalmente necessario e il ridimensionamento delle funzioni dell'ente stesso in atto da oltre dieci anni.

Prescindendo dalle origini della Provincia, istituita sin dal periodo statutario come circoscrizione di decentramento dello Stato e poi dotata di un'assemblea eletta a suffragio ristretto e di un Presidente espresso dal Consiglio[42], si possono distinguere almeno quattro fasi in cui l'ente intermedio è comunque previsto dall'originario e dal vigente Titolo V e, quindi, per quanto qui rileva, ritenuto necessario ai fini dell'esercizio di funzioni capaci di esprimere determinate scelte di indirizzo.

Una prima fase può essere individuata dalla legge n. 142 del 1990 alla riforma del Titolo V del 2001, passando per le c.d. leggi Bassanini. In questo primo periodo, il legislatore tenta di attuare l'originario ordinamento costituzionale delle autonomie locali individuando nella Provincia l'ente intermedio a vocazione generale. L'introduzione dell'elezione diretta del suo Presidente, in uno con quella del Consiglio, secondo quanto previsto dalla legge n. 81 del 1993, rafforza la politicità dell'ente esponenziale. Quanto alle funzioni, in questa fase la Provincia è disciplinata come ente di area vasta a competenza generale, anche se il decreto legislativo n. 112 del 1998 – che costituisce tuttora uno degli atti più significativi dell'autonomia locale – attribuisce all'ente intermedio competenze specifiche in ambiti quali tutela dell'ambiente, governo del territorio, trasporti ed edilizia scolastica, prevedendo

l'allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti quale criterio fondamentale dalla legge n. 59 del 1997 e successivamente costituzionalizzati dall'art. 118 Cost.

In una seconda fase, che può essere individuata dal 2001 al 2010, anche la provincia, come gli altri enti sub-statali, sconta la perdurante inattuazione del Titolo V Cost. In questi anni, l'ente intermedio mantiene le funzioni relative ai sopra richiamati ambiti materiali acquisite dalla legislazione previgente e vengono ad esso riconosciuti ulteriori compiti in ben determinati settori di intervento.

Una terza fase può essere individuata dal deflagrare della crisi economico-finanziaria del 2010 alla legge n. 56 del 2014. Tale periodo è caratterizzato – in Italia, come in Spagna[43] e in Francia[44] e negli altri ordinamenti dell'Unione europea – non tanto da riforme "di sistema" dell'ente intermedio quanto da specifiche modifiche settoriali rivolte non già a distribuire le funzioni secondo i principi di sussidiarietà e differenziazione, bensì a semplificare e snellire l'assetto dei compiti affidati ai diversi livelli territoriali di governo nella prevalente prospettiva della riduzione dei costi delle amministrazioni pubbliche per assicurare l'adeguamento del sistema delle autonomie territoriali alle esigenze poste dalla crisi economico-finanziaria. In questa prospettiva, soprattutto a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012, il principio di adeguatezza non viene più inteso, in uno con il principio di sussidiarietà, come criterio prescrittivo nell'allocazione delle funzioni al livello di governo maggiormente adeguato in quanto prossimo all'ente esponenziale degli interessi della comunità politica di riferimento, bensì quale principio di adeguamento del sistema delle autonomie ai precetti costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche affermati dai rinnovati artt. 81, 97 e 119 Cost.[45]. Tali assunti implicano esigenze di semplificazione dei livelli di governo a fini di contenimento della spesa pubblica e, quindi, la riduzione delle funzioni e dei "costi" dell'ente intermedio, con l'effetto di rescindere il nesso tra autonomie e principio democratico poco sopra preso in esame[46].

Una quarta ed ultima fase può essere individuata dalla legge n. 56 del 2014 ai giorni nostri e si connota per continue oscillazioni tra l'attuazione della legge Delrio e, dunque, il significativo ridimensionamento dell'ente intermedio e i tentativi di riaffermare la provincia quale ente a competenza generale, anche mediante la reintroduzione dell'elezione diretta degli organi, come previsto dai progetti di legge attualmente all'esame del Parlamento, o mediante la ridefinizione delle funzioni nel quadro più ampio della riforma del testo unico degli enti locali, come previsto dallo "Schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (riforma TUEL) – di cui è stata avviata la discussione in sede di Consiglio dei ministri il 4 agosto 2023 (ma non ancora approvato) – che prevede la determinazione delle funzioni fondamentali e un riordino complessivo degli enti locali.

Come si vedrà meglio appresso, anche le più recenti tendenze del legislatore e soprattutto le prospettive di riforma sembrano indicare, sia pure in maniera non univoca, il carattere necessario dell'ente intermedio che, in maniera coerente con i principi costituzionali affermati dall'art. 118 Cost., andrebbe inteso quale strumento di bilanciamento tra sussidiarietà e adeguatezza nella distribuzione delle funzioni e, quindi, quale destinatario delle funzioni amministrative locali che i Comuni non siano in grado di esercitare adeguatamente, evitando di attrarre tutte le funzioni che non svolge il Comune alla Regione[47].

4. Il riordino delle Province: la mancanza di un "modello" univocamente identificabile e le oscillazioni del legislatore

Se si prendono in esame le ultime due fasi sopra richiamate, si avrà la misura delle profonde oscillazioni seguite dal legislatore negli ultimi quindici anni. Tali tendenze si sono rivelate inidonee non soltanto a conseguire l'attuazione del Titolo V, ma anche a individuare un modello "univoco" di ente intermedio che pare desumibile, invece, dai principi costituzionali. In effetti, la Provincia è stata considerata ora ente esponenziale a competenza generale pienamente parificato agli altri enti sub-statali (leggi Bassanini e art. 114 Cost.), ora ente a cui sono affidate specifiche competenze di area vasta a seguito della incisiva limitazione delle funzioni da parte della c.d. legislazione della crisi del 2010-2012, ora ente di sostegno e di servizio agli enti locali, esemplificato dallo *slogan* la Provincia come "casa dei Comuni" e dall'individuazione legislativa di specifiche funzioni di supporto all'ente comunale quali funzioni di «assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali»[48] e di «predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive»[49].

Per tentare di tracciare un bilancio di dieci anni di applicazione della legge Delrio occorre muovere dal contesto degli anni immediatamente precedenti, in cui – nella terza fase della periodizzazione sopra proposta – l'Unione europea richiedeva di affrontare la crisi economico-finanziaria del 2011-2012 con forti limitazioni alla spesa pubblica anche attraverso la semplificazione dei livelli territoriali di governo[50]. Basti richiamare la lettera della Banca centrale europea del 5 agosto 2011, firmata dai due governatori Trichet e Draghi (l'uno in carica, l'altro in procinto di sostituire il primo e, al momento della firma, ancora governatore della Banca d'Italia), con la quale veniva suggerito al Governo italiano di introdurre determinate riforme idonee a conseguire specifici obiettivi di finanza pubblica[51], tra le quali era inclusa la riforma del sistema delle autonomie territoriali e la riduzione della spesa per l'ente intermedio, "auspicabilmente" mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Con riguardo alla riforma (*rectius*: soppressione) delle Province, bisogna però osservare che il Governo Monti ha interpretato in maniera particolarmente estensiva quanto "suggerito" dalla missiva in parola, la quale, invero, sul punto, pur richiedendo interventi volti «ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)», non presupponeva, contrariamente ad altre misure richieste, il ricorso al decreto-legge[52].

In effetti, il riordino dell'ente intermedio è già da tempo perseguito a Costituzione vigente dal legislatore, sia pure in maniera tutt'altro che lineare[53]. In estrema sintesi, con il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, i Governi Berlusconi IV e Monti avevano perseguito i seguenti obiettivi: dapprima la soppressione delle Province, e, successivamente, la riduzione del loro numero; la trasformazione degli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi; un incisivo ridimensionamento delle funzioni dell'ente intermedio che prescindeva dalle effettive esigenze dei territori disattendendo i principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza.

Non occorre ripercorrere, in questa sede, vicende note, già ampiamente indagate e oggetto di fondata critica, che hanno visto il sistematico tentativo di utilizzare il decreto-legge per il riordino generale delle Province della cui conformità a Costituzione ben poteva *de visu* dubitarsi sotto il duplice profilo della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza e

dell'omogeneità delle disposizioni contenute nei summenzionati provvedimenti accomunati soltanto dal fine di contenere la spesa pubblica[54], nonché, più in generale, per inidoneità della fonte primaria a realizzare tale riforma[55].

La Corte costituzionale non ha mancato l'appuntamento e, con la sentenza n. 220 del 2013, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011 e 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012. È stata così integralmente censurata la disciplina sopra richiamata ed è stato precluso il ricorso alla decretazione d'urgenza per la suddetta riforma degli enti territoriali. Il Giudice delle leggi ha infatti affermato la palese inadeguatezza della fonte «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»[56].

Nondimeno, dopo aver accertato l'inidoneità del decreto-legge a disporre la riforma delle Province, la Corte ha puntualizzato 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».

Rimaneva quindi impregiudicata la facoltà del legislatore ordinario di trasformare gli organi di governo delle Province – anche nel senso della loro elezione indiretta – nonché di riformare l'assetto delle funzioni "effettive" dell'ente intermedio: gli ulteriori obiettivi – accanto a quello della soppressione/riduzione delle Province – originariamente perseguiti già dalle norme contenute nei decreti-legge del 2011-2012, dichiarate costituzionalmente illegittime.

In questo contesto, quindi, per quanto qui rileva non era preclusa l'interpretazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza non già quali criteri di preferenza dell'ente adeguato rispetto alle funzioni da svolgere, bensì quali principi rivolti ad adeguare il sistema delle autonomie territoriali al precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio, in «coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» e nell'«osservanza dei vincoli economici e finanziari» da essa derivanti (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), così concorrendo a declinare il buon andamento delle amministrazioni e degli enti pubblici anche in termini di sostenibilità dell'azione amministrativa[57].

È questa la chiave di lettura da privilegiare nell'interpretazione della legge n. 56 del 2014: una riforma rivolta da un lato a semplificare l'assetto delle province e a ridurne le funzioni «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»[58], nella prospettiva, cioè, della soppressione delle province prevista dalla riforma costituzionale Renzi/Boschi (successivamente bocciata dal corpo elettorale nel *referendum* del 4 dicembre 2016) e, dall'altro lato, a introdurre un nuovo modello di ente intermedio basato sull'elezione indiretta degli organi e sulla riduzione delle funzioni provinciali, anche al fine di limitare la conflittualità tra Province e Comuni e tra Province e

Regioni[59].

In altre parole: all'evidente vocazione di "legge-ponte", vale a dire di legge di transizione verso la riforma costituzionale si univa l'ambizione di fornire un "modello" di ente intermedio snello e potenzialmente differenziabile dal legislatore regionale che avrebbe potuto assicurare l'adeguata distribuzione delle funzioni nelle materie di propria competenza, attribuendo alle Province stesse compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Quest'ultima, infatti, affida all'ente intermedio funzioni prevalentemente di coordinamento e assistenza agli enti locali, mentre favorisce il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province ai Comuni e soprattutto alle Regioni.

Da questo punto di vista, la riforma non sembra aver conseguito gli obiettivi che si era prefissa, in quanto è prevalso negli anni un disegno di uniformità anche a causa della scarsa progettualità del legislatore regionale che ha finito, almeno in prevalenza, per interpretare nella prospettiva di un neo-centralismo regionale la delicata distribuzione delle funzioni senza quasi mai privilegiare la Provincia quale ente di maggiore prossimità nell'allocazione delle funzioni stesse.

Il fallimento del disegno riformatore sconta soprattutto il limite di non individuare un modello sufficientemente definito di Provincia[60], in quanto esso oscilla tra unione dei Comuni e ente territoriale autonomo. Da un lato, l'ente intermedio è destinatario di specifiche funzioni; dall'altro lato, la legge n. 56 del 2014 ne ha sviluppato la funzione ausiliaria e di sostegno all'esercizio di funzioni comunali. Viene configurato come ente territoriale necessario, ma, al contempo, i suoi organi di governo fruiscono di una legittimazione soltanto indiretta, in quanto eletti in secondo grado. Ben presto essi si sono rivelati poco rappresentativi e politicamente poco responsabili, alla luce dell'esperienza maturata in dieci anni di applicazione della legge Delrio. Inoltre il Presidente, anche per effetto dell'elezione indiretta, non si è rivelato capace di incidere sulla vita amministrativa dell'ente.

Non è qui possibile, né opportuno a così lunga distanza dalla riforma, tornare sugli orientamenti del legislatore che continua a presentare diversi aspetti critici, come a suo tempo segnalato soprattutto sotto il profilo della disciplina degli organi delle Città metropolitane e del riassetto delle funzioni degli enti di area vasta[61]. È appena il caso di ricordare che il disegno riformatore è stato fatto "salvo" dalla Corte costituzionale in relazione a numerose disposizioni impugnate da alcune Regioni[62]. Tanto più che lo stesso "modello" di Provincia è stato successivamente imposto alle Regioni a statuto speciale con l'avallo della stessa giurisprudenza costituzionale[63].

A distanza di dieci anni, interessa, piuttosto, svolgere qualche considerazione sul mancato rendimento di una riforma che, pur sacrificando il principio democratico in favore delle esigenze di semplificazione e di contenimento dei costi dei livelli territoriali di governo, non ha conseguito gli obiettivi di *funzionalità del sistema* che si prefiggeva.

La legge n. 56 del 2014 ha portato a pieno compimento la prospettiva sopra richiamata principalmente rivolta ad adeguare il sistema delle autonomie territoriali ai precetti costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche[64]. Dal 2012 i costi delle manovre finanziarie di risanamento sono stati sostenuti soprattutto dalle autonomie locali e, in particolare, dall'ente intermedio, come affermato anche dalle relazioni della Corte dei conti sulla finanza pubblica. Soltanto per dare la dimensione quantitativa del

fenomeno richiamato, basti pensare che i "tagli" imposti dalla legislazione finanziaria statale agli enti sub-statali dal 2010 ad oggi oscillano tra il 25 e il 30 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell'entità delle manovre. Al riguardo, la Corte dei conti ha ripetutamente affermato che il contributo al risanamento imposto alle autonomie territoriali non è proporzionato all'entità delle loro risorse, con riguardo – soprattutto – all'esigenza di preservare la correlazione tra funzioni e risorse affidate alle Province[65].

Al contrario, nelle precedenti crisi economiche gli enti sub-statali hanno consentito di attenuare l'impatto della congiuntura sfavorevole e hanno favorito la ripresa economica. In fondo, anche il rilancio del regionalismo italiano della seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, segnato dalle c.d. leggi Bassanini e, successivamente, dalla riforma del Titolo V può essere letto come una "reazione" alla crisi economico-finanziaria del 1992 che individua negli enti sub-statali lo strumento per favorire investimenti e sviluppo[66]. Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare competenze e decisioni finanziarie e fiscali, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale[67]. Se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Ciò spiega perché – diversamente da quanto accaduto nella fase storica più recente – in passato gli Stati composti abbiano apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali[68], al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo e tutelare l'erogazione delle prestazioni[69]. Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare le competenze legislative e, assieme, le decisioni finanziarie e fiscali, senza garantire risorse "certe" agli enti sub-statali, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, plasticamente rappresentata, nel nostro ordinamento, dai contraddittori orientamenti assunti dalla legislazione dell'emergenza.

Esemplificativo, al riguardo, proprio l'orientamento assunto dalla legislazione finanziaria statale nei confronti delle Province alle quali sono stati imposti incisivi "tagli" quanto alle risorse umane e finanziarie[70], in maniera tale da spingere il legislatore regionale – di per sé, come sopra detto, poco incline alla differenziazione – a trasferire le funzioni provinciali alla Regione, con l'effetto di "saltare" il livello intermedio e di riallocare a livello regionale larga parte delle funzioni amministrative provinciali, e non soltanto di quelle fondamentali[71]. Nei casi in cui si è mantenuto il più cospicuo assetto delle funzioni provinciali precedentemente disciplinato dalle c.d. leggi Bassanini, tali funzioni sono state colpite dai "tagli" che ne hanno pregiudicato il funzionamento.

Quanto detto ha concorso a sviluppare tendenze all'accentramento di buona parte delle funzioni amministrative in favore delle amministrazioni regionali. Larga parte della responsabilità del fallimento della riforma va addebitata alla legislazione finanziaria statale che ha interpretato la legge Delrio come "legge-ponte" nella prospettiva della soppressione delle Province, sino al punto di ridurre complessivamente di oltre la metà la dotazione organica e le risorse finanziarie destinate all'ente intermedio[72]. Sul punto, deve essere ricordato che, nei casi in cui alcune Regioni hanno impugnato i richiamati "tagli" ai finanziamenti e alle risorse umane, la giurisprudenza costituzionale, in una prima fase, ha assunto un orientamento particolarmente "generoso" nei confronti del legislatore statale,

arrivando, in talune pronunce, a giustificare l'impugnata legislazione finanziaria statale nella stessa prospettiva di soppressione delle Province adottata dalla legge Delrio[73]. Infatti, la Corte costituzionale ha affermato che « *divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario […] non sono […] riconducibili […] 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 Province – si innestano, viceversa, come "principi fondamentali", funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore»*[74].

In questo contesto, è stato sempre più difficile assicurare l'adeguato svolgimento anche soltanto delle funzioni espressamente affidate alle Province dall'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014: «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».

Soltanto in una fase successiva la Corte costituzionale ha tentato di assicurare risorse maggiormente "certe" alle Province e il principio di finanziamento integrale delle funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.), anche mediante il ricorso alla c.d. "doppia pronuncia". A decisioni di inammissibilità o di infondatezza o a sentenze interpretative di rigetto hanno fatto seguito pronunce di accoglimento, al fine di assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e delle prestazioni erogate dall'ente intermedio, al fine di contenere i "tagli" ai finanziamenti delle Province disposti a invarianza delle funzioni. In particolare, la sentenza n. 137 del 2018 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni. In tale occasione, la Corte ha fatto ricorso a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze[75].

Nonostante il progressivo arricchimento delle tecniche decisorie, neanche la più recente giurisprudenza costituzionale è riuscita a contenere il processo di progressiva «spoliazione»[76] delle risorse umane e finanziarie delle Province.

Rovesciando l'espressione utilizzata da quella dottrina che ha parlato di federalismo "per abbandono", al fine di indicare la devoluzione alle Regioni di ulteriori funzioni con contestuale taglio delle risorse allo scopo di controllare la spesa pubblica[77], il rischio delle tendenze richiamate, invece, è che si produca per le Province una sorta di centralismo "per abbandono" del Titolo V, con l'effetto di pretermettere i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella distribuzione delle funzioni amministrative.

Come osservato dal Presidente della Repubblica, l'impressione finale è quella di trovarsi di fronte a una «transizione interrotta»[78] che, nella perdurante inattuazione costituzionale, determina «vuoti e incertezze», con il rischio che «cittadini e comunità paghino il prezzo di

servizi inadeguati»[79], pregiudicando la garanzia dei diritti. Anche nella prospettiva del riordino dell'assetto dell'ente intermedio, la "questione" delle funzioni e delle risorse, quindi, si lega indissolubilmente all'erogazione delle prestazioni e alla garanzia dei servizi essenziali e dei diritti fondamentali[80].

In definitiva, a dieci anni dalla legge n. 56 del 2014, non sono state ancora colte le potenzialità della Provincia, quale ente intermedio capace di conseguire un punto di equilibrio tra sussidiarietà e adeguatezza e cioè di allocare funzioni di interesse sovracomunale al livello istituzionale più vicino al cittadino[81].

In sostanziale disallineamento rispetto ai principi costituzionali e alle prescrizioni del Titolo V, a tutt'oggi le Province appaiono enti dalla legittimazione democratica dimidiata per effetto del meccanismo elettorale di secondo livello e finanziati in maniera non adeguata rispetto alle funzioni fondamentali residue e ai compiti ancora ad esse affidati. Ciò determina la perdurante elusione del principio costituzionale della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.) e, soprattutto, acuisce il rischio di pregiudicare la soglia funzionalità minima dell'ente intermedio.

5. Quali prospettive per le Province?

L'«assenza»[82] delle Province dura ormai da dieci anni e si è spesso tradotta in mancanza di punti di riferimento per i piccoli Comuni[83], soprattutto – occorre aggiungere – nelle Regioni di maggiori dimensioni, come dimostra il caso del Piemonte e quello del Veneto.

Sono state pertanto accantonate le residue ipotesi di soppressione delle Province, ma è ancora incerta la loro sorte. La fase attuale è quella che si caratterizza per le maggiori oscillazioni. Da un lato, si sta procedendo all'attuazione della legge Delrio e, dunque, ad un ulteriore ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle Province. Dall'altro lato, invece, sono pendenti in Parlamento proposte di legge volte a reintrodurre l'elezione diretta degli organi della Provincia, trascurando, però, la "questione" centrale delle funzioni e delle risorse[84].

Al primo orientamento, rivolto all'ulteriore ridimensionamento delle funzioni affidate alle Province, si uniscono spesso sostanziali "tagli" alle risorse, che vengono a replicare precedenti riduzioni delle dotazioni finanziarie ad invarianza di funzioni. Esemplificativa, al riguardo, la legge di bilancio per il 2024 che prevede, per il quinquennio 2024-2028, un "taglio" di risorse annue di 50 milioni di euro per le Province e le Città metropolitane[85].

Al fine di prefigurare le future prospettive per le Province, occorrerebbe, invece, partire dall'assetto delle funzioni per definire soltanto in un secondo momento la forma di governo, come prefigurato dall'insegnamento gianniniano («in principio sono le funzioni»[86]), posto alla base anche delle note introduttive di questo contributo.

Ripristinare l'elezione diretta degli organi provinciali per dotarli di un proprio indirizzo politico-amministrativo ha senso soltanto se la Provincia torna ad essere un ente a competenza generale dotato di rilevanti funzioni. In caso contrario, ogni ipotesi di reintroduzione dell'elezione diretta degli organi di governo, sulla base di una pretesa rappresentatività dell'ente esponenziale senza che esso sia dotato di adeguate funzioni, finirebbe per riprodurre un modello di uniformità nella forma di governo provinciale e nell'assetto complessivo dell'ente intermedio inidoneo a rispondere ai reali bisogni dei

territori.

È proprio questo il difetto principale in cui sembrano incorrere gli otto progetti di legge pendenti in Parlamento, presentati da parlamentari di assai diversa appartenenza politica[87], e accomunati dal tentativo di reintrodurre il principio dell'elezione diretta senza affrontare in maniera adeguata la "questione" centrale delle funzioni e delle risorse dell'ente intermedio. In tali proposte di legge è addirittura previsto di attribuire pressoché le stesse funzioni a tutti gli enti di area vasta, senza nemmeno differenziare adeguatamente l'assetto delle Province da quello delle Città metropolitane.

Allo stato, il testo unificato per la riforma delle Province e delle Città metropolitane, attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato, in esito ai lavori dell'apposito Comitato ristretto istituito nell'ambito della Commissione stessa, da un lato prevedrebbe la reintroduzione dell'elezione diretta degli organi di governo delle Province e, dall'altro lato, affiderebbe ad esse le stesse funzioni oggi attribuite dalla legge n. 56 del 2014 alle Città metropolitane. Infine, non sarebbe preclusa la possibilità di affidare ulteriori funzioni alle Province stesse, diverse da quelle fondamentali, mediante apposita delegazione legislativa al Governo ai fini dell'individuazione delle "nuove" funzioni provinciali.

In definitiva, la riforma della legge Delrio attualmente all'esame del Parlamento è in larga parte orientata al ripristino dell'elezione a suffragio diretto e universale degli organi di governo dell'ente, assumendone il carattere rappresentativo della comunità provinciale di riferimento, in conformità ai principi fondamentali della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali. Al riguardo, non devono essere trascurati i segnali di parziale mutamento dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, oggi maggiormente rivolta, anche in relazione all'ente intermedio, ad assicurare l'eguaglianza del diritto di voto dei cittadini e il principio della responsabilità politica, come emerge, in particolare, dalla sentenza n. 240 del 2021, con la quale la Corte, pur non dichiarandola, ha accertato l'incostituzionalità del sistema di designazione del sindaco metropolitano, che coincide con la carica di sindaco del Comune capoluogo, per la mancanza di rappresentatività di tale organo con riguardo sia all'eguaglianza del diritto di voto dei cittadini «destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente», sia alla responsabilità politica degli organi dell'ente stesso[88], così discostandosi da quanto affermato nella sentenza n. 50 del 2015[89].

Alla stregua di quanto detto, il progetto all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato prevede l'introduzione di un sistema elettorale rivolto ad assicurare al Presidente eletto un cospicuo premio di maggioranza in seno al Consiglio provinciale che, in uno con l'automatismo dello scioglimento dell'Assemblea in caso di approvazione di una mozione di sfiducia al Presidente, rafforzerebbe l'Esecutivo, sostanzialmente replicando la forma di governo comunale.

Quanto previsto non sembra però sufficiente a rilanciare il carattere pienamente rappresentativo di ente a competenza generale della Provincia, se non viene contestualmente affrontato il "nodo" centrale delle funzioni e delle risorse.

Al riguardo, occorre sottolineare che il testo attualmente all'esame del Parlamento, anziché consolidare l'assetto delle funzioni provinciali previsto dalla legge n. 56 del 2014, tenendolo distinto da quello delle Città metropolitane, sembrerebbe prefigurare l'acquisizione di ulteriori funzioni, sia pure senza definirne l'assetto in maniera sufficientemente definita

rispetto ai dichiarati obiettivi di rilancio dell'ente intermedio come ente a competenza generale e soprattutto senza tenere conto delle esigenze di differenziazione e di adeguatezza che si manifestano nei diversi contesti territoriali e senza assicurare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse costituzionalmente previsto (art. 119, quarto comma, Cost.).

A questa tendenza riformatrice si sovrappone una seconda linea di intervento – difficilmente conciliabile con la prima – espressa dal summenzionato "Schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di riforma del decreto legislativo n. 267 del 2000 (c.d. TUEL), discusso in sede di Consiglio dei ministri il 4 agosto 2023 (ma il cui *iter* è ancora ben lontano dal compiersi). Quest'ultimo, tra l'altro, prevede la determinazione delle funzioni fondamentali e il riordino complessivo degli enti locali.

Il TUEL risale ormai a venticinque anni fa ed è stato approvato in una fase anteriore alla riforma del Titolo V Cost. e, quindi, necessita di adeguamento al rinnovato quadro costituzionale e ai principi sull'autonomia locale affermati nel diritto dell'Unione europea. Basti pensare alla Carta europea delle autonomie locali, risalente al 1985, ratificata dalla legge n. 439 del 1989, e a tutto ciò che ne è seguito sino alla legge n. 77 del 2023 sull'adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali che valorizza procedure di partecipazione alle scelte di governo delle collettività locali, anche mediante procedure di consultazione, *referendum* locali e petizioni. Quanto detto, pertanto, implica un adeguamento della legislazione degli Stati membri.

Diversamente dai disegni di legge pendenti in Parlamento, lo Schema di legge delega di riforma del TUEL sembra correttamente muovere dal riordino dell'assetto delle funzioni. L'art. 3 disciplina i principi e i criteri direttivi per la determinazione delle funzioni fondamentali. Sarebbe auspicabile una definizione generale della nozione di funzione fondamentale che consenta di esprimere il patrimonio identitario comune a tutti gli enti e, al contempo, di differenziare l'esercizio delle funzioni tra enti dello stesso tipo in relazione alle esigenze dei territori. Il punto sembra essenziale perché tanto più oggi si avverte l'esigenza di differenziare l'assetto delle Province in quanto le Regioni italiane sono molto diverse tra loro per dimensione e capacità di svolgere le funzioni e soltanto valorizzando l'ente intermedio si può raggiungere un punto di equilibrio tra sussidiarietà e adeguatezza e allocare un maggior numero di funzioni che non possono essere svolte dal Comune al livello istituzionale più vicino al cittadino.

Quanto al metodo delle riforme, occorrerebbe anzitutto superare l'approccio disorganico della legislazione attuativa della legge n. 56 del 2014 e delle proposte di legge attualmente pendenti in Parlamento, e guardare invece a un riordino complessivo dell'assetto delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo in linea con gli artt. 118 e 119 Cost., includendo a pieno titolo la riforma delle Province nella riforma del TUEL. Anche dal punto di vista del "metodo" della legislazione, non si possono tenere le Province fuori dal TUEL, come si è fatto dalla legge Delrio in poi, con interventi legislativi disorganici, rivolti quasi esclusivamente al contenimento della spesa. All'opposto, la piena inclusione della disciplina delle Province nel TUEL contribuirebbe a riconoscere pari dignità alle Province rispetto agli altri enti locali.

Nel merito, occorrerà decidere se privilegiare il rafforzamento delle funzioni delle Province,

come ente a competenza generale, a cui potrebbe seguire la reintroduzione dell'elezione diretta; o, invece, secondo il percorso sinora seguito nell'attuazione della legge Delrio, favorire forme di collaborazione tra Province e Comuni, al di là delle funzioni espressamente affidate all'ente intermedio a supporto dell'ente locale relative – come si è detto – all'«assistenza tecnico-amministrativa» e all'esercizio di alcune funzioni fondamentali da svolgere «d'intesa con i comuni»[90].

Oltre a quanto detto, la Provincia potrebbe svelare ulteriori potenzialità, divenendo ente di sostegno ai Comuni, senza, cioè, ridimensionare le funzioni comunali, bensì immaginando la Provincia stessa come ente di supporto "sussidiario" e differenziato sia rispetto alle Città metropolitane, sia rispetto alle esigenze dei territori. In questa prospettiva, si potrebbe andare anche al di là della prospettiva ausiliaria nei confronti dei Comuni e fare della Provincia un ente esponenziale della comunità politica e un soggetto di riferimento per le autonomie funzionali e scolastiche, nonché per gli altri enti della sussidiarietà orizzontale[91]. Se si intende percorrere quest'ultima via, incrementando il ruolo delle Province, occorrerebbe non limitare eccessivamente le funzioni affidate all'ente intermedio perché ciò impedirebbe di svolgere funzioni di sostegno e di servizio agli enti locali e alle altre istanze dei territori.

Invece, in caso di reintroduzione dell'elezione diretta degli organi di governo, appare difficile ipotizzare una Provincia come ente di assistenza agli enti locali in quanto l'elezione diretta rafforza la politicità dell'ente esponenziale come ente a fini generali. In quest'ultima prospettiva, per evitare nuove forme di possibile competizione/conflittualità tra Province e Comuni, sarebbe preferibile che siano le Regioni a "restituire" alle Province funzioni assunte nell'ultimo decennio, anziché ridurre le funzioni affidate ai Comuni[92].

In definitiva, la Provincia dovrebbe essere l'ente necessariamente destinatario delle funzioni amministrative locali che i Comuni non siano in grado di esercitare adeguatamente, evitando di attrarre sistematicamente tutte le funzioni che non svolge l'ente comunale alla Regione. Come è stato osservato, tali interpretazioni «*per saltum*» – «pure ampiamente praticate nel decennio trascorso e già nei decenni precedenti» – sarebbero in contrasto con il principio di sussidiarietà e con gli altri principi previsti dall'art. 118 Cost. per l'allocazione delle funzioni[93].

A prescindere da quelli che potranno essere gli esiti dei delicati processi di riforma ancora ben lungi dal compiersi, appare oggi ormai improcrastinabile il riallineamento dell'assetto dell'ente intermedio alle prescrizioni costituzionali e, in particolare, agli artt. 118 e 119 Cost. quanto alla "questione" centrale delle funzioni e delle risorse.

In altre parole, occorrerebbe assicurare alle Province adeguate risorse umane e finanziarie, in maniera tale che esse siano in grado di svolgere le funzioni loro affidate, senza essere condizionate dall'ente regionale. Il rispetto del principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse appare essenziale anche per consentire alle Province di acquisire adeguate dotazioni nell'eventualità del conferimento di ulteriori funzioni in esito ai processi riformatori in atto. Ciò significa dotare le Province stesse di adeguate risorse e consentire nuove assunzioni di personale al fine di non cogliere l'ente intermedio impreparato nel caso sia chiamato a svolgere ulteriori funzioni e compiti secondo sussidiarietà in relazione alle esigenze dei territori.

In definitiva, appare oggi preliminarmente necessario affrontare la "questione" centrale

delle funzioni e soltanto successivamente procedere alla definizione degli organi e della forma di governo. In caso contrario, ogni tentativo di rilanciare la Provincia come ente a vocazione generale, senza che essa sia posta in grado di esprimere effettive scelte di indirizzo – mediante un'adeguata dotazione organizzativa e finanziaria –, rischia di riproporre un modello di uniformità dell'ente intermedio che non risponderebbe alle esigenze dei territori e contraddirebbe la partecipazione democratica che si intende rivitalizzare.

1. Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova. Il contributo costituisce la versione rielaborata e ampliata della relazione al Seminario di studi nel decennale della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Province e comuni: attualità e prospettive in Europa meridionale", tenutosi il 23 novembre 2024 ad Alessandria nell'ambito della "Settimana delle Autonomie locali. Fare di più o fare meglio? Ciclo di lezioni per amministratori, dirigenti e funzionari degli Enti locali della Provincia di Alessandria", a cura di R. Balduzzi. ↑
2. Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. Rivosecchi (2019), *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 370 ss.; Id. (2023), voce "*Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, Giuffrè, 760 ss. ↑
3. Cfr. M.S. Giannini (1957), *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione Civile*, n. 1, 11 ss., spec. 13 s. ↑
4. V. ora sent. C. cost. n. 192 del 2024, spec. punti n. 4.1 e 4.2.1 del "Considerato in diritto". ↑
5. Cfr. G. Berti (1994), *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 405 ss.; A. D'Atena (2008), *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, a cura di G.C. De Martin, Padova, Cedam, 41 s. ↑
6. Cfr. sent. n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del "Considerato in diritto" (cors. ns.); v. anche sentt. n. 6 del 2004 e n. 285 del 2005. ↑
7. Cfr. G. Amato (1963), *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 206 ss., secondo il quale «la consistenza dell'interesse nazionale nella materia può portare all'individuazione di un principio di uniformità della disciplina», sovrapponendo – rileva criticamente tale A. – il limite dei principi fondamentali e il limite dell'interesse nazionale, sicché «l'interesse nazionale può bloccare le competenze regionali»; interpretazione, quest'ultima, particolarmente significativa alle origini del regionalismo italiano, anche rispetto, ad esempio, a quella di poco precedente di L. Paladin (1958), *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 3 ss. e 171 s., secondo il quale, invece, nell'ambito della ripartizione "orizzontale" e "verticale" delle competenze, il limite dell'interesse nazionale si giustifica in quanto coincide con i fini dell'ordinamento; o a quella di poco successiva di A. Barbera (1973), *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 121 ss., che valorizza il limite dell'interesse nazionale come espressione di un indirizzo politico-costituzionale del Parlamento. ↑
8. Sent. C. cost. n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del "Considerato in diritto" (cors. ns.); v. anche sent. C. cost. n. 6 del 2004 e n. 285 del 2005. ↑
9. Al riguardo, tra le tante, cfr. sent. n. 43 del 2004, punto n. 3.2 del "Considerato in diritto". ↑
10. Cfr. S. Pajno (2014), *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 410. ↑
11. Cfr. sentt. C. cost. n. 43 del 2004; n. 235 del 2009; n. 252 del 2016. ↑
12. Sottolinea questi significativi passaggi M. Di Folco (2004), *La partecipazione delle autonomie territoriali alla determinazione dei livelli essenziali in sanità. Profili sostanziali e procedurali*, in *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di* devolution, a cura di R. Balduzzi, Milano, Giuffrè, 95 ss. ↑
13. In questo senso, *ex plurimis*, sentt. n. 43 del 2004 e n. 235 del 2009, punto n. 9 del "Considerato in diritto". ↑
14. Si vedano, ancora, le sentt. n. 43 e n. 196 del 2004; n. 235 del 2009. ↑
15. Così, S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 410. ↑
16. Cfr. sentt. n. 196 del 2004, punto n. 29 del "Considerato in diritto", che ha dichiarato

costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., una norma statale che prevedeva l'accentramento delle funzioni amministrative concernenti le demolizioni degli immobili abusivi in capo al prefetto, senza che vi fossero adeguate ragioni per allocare le funzioni a livello statale anziché al livello di governo comunale; n. 232 del 2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme statali che prevedevano l'istituzione, «nel Meridione d'Italia», di «zone a burocrazia zero», in cui le «nuove iniziative produttive» fruivano di consistenti semplificazioni procedimentali: pur dichiarando assorbita la censura mossa dalla ricorrente Regione Puglia in riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., tale pronuncia ha comunque fondato la declaratoria di incostituzionalità sull'applicazione "sostanziale" del principio di sussidiarietà, censurando la norma impugnata, nella parte in cui – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni amministrative – essa era destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive», affermando così che lo Stato può allocare a se stesso funzioni amministrative solo ove, in base al giudizio di sussidiarietà/adeguatezza, ricorrano i presupposti dell'esercizio unitario delle funzioni stesse (sent. n. 232 del 2011, punto n. 5.5 del "Considerato in diritto"); n. 144 del 2014, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma che estendeva all'intero territorio la stessa disciplina precedentemente censurata dalla sent. n. 232 del 2011, ribadendo così, la Corte, l'incostituzionalità di norme statali che prevedono «una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (sent. n. 144 del 2014, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"). Pertanto, anche in riferimento all'art. 118 Cost. (evocato a parametro, in quel giudizio, dalle regioni ricorrenti), con la sentenza n. 144 del 2014 viene confermato che sono costituzionalmente illegittime norme statali che vengono ad allocare all'amministrazione statale la generalità delle funzioni amministrative, in ragione della assoluta carenza di una valutazione di adeguatezza circa la possibilità che le funzioni amministrative possano essere svolte dai livelli di governo meno comprensivi. Sulla procedimentalizzazione delle istanze unitarie, affidate alle modalità collaborative previste dalla disciplina allocativa delle funzioni, cfr. O. Chessa (2003), *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 941 ss., spec. 945 s. ↑

17. Al riguardo, significativi i passaggi contenuti, ad esempio, sulla scorta di quanto già affermato nella sentenza n. 303 del 2003, nelle sentenze n. 6 del 2004, punto n. 6 del "Considerato in diritto", a tenore della quale è indispensabile, ai fini dello scrutinio delle norme statali impugnate che allocavano a livello statale funzioni amministrative inerenti ai procedimenti di rilascio di autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica, «una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.», poiché, «per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza […] ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative"; nonché n. 383 del 2005, punti n. 12 e 15 del "Considerato in diritto». ↑
18. Così, S. Pajno (2011), *Le "zone a burocrazia zero" tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent. n. 232 del 2011*, in *Federalismi.it*, 12. ↑
19. Cfr., ad esempio, sentt. n. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 76 del 2009; n. 7 del 2016. ↑
20. Cfr. sentt. n. 88 del 2003; n. 50 del 2005; n. 250, n. 251 e n. 232 del 2009; n. 278 del 2010; n. 33 del 2011 e n. 54 del 2012. ↑
21. Il punto è efficacemente sottolineato da S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 408, cui appartengono le espressioni virgolettate, il quale richiama i noti passaggi di H. Kelsen (1952), *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. Milano, Ed. Comunità, 288 ss. ↑
22. Cfr. D.L. Shapiro (1995), *Federalism. A Dialogue*, Evanston (Illinois), Nothwestern University Press, 91 ss. ↑
23. Cfr. S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 408 s. ↑
24. Cfr., ad esempio, sentt. n. 188 del 2015; n. 10 del 2016; n. 6 del 2019, che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali e statali che riducevano risorse ad invarianza di

funzioni o che non disponevano adeguate risorse rispetto alle funzioni affidate alle Regioni. ↑

25. Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 370 ss.; Id., voce "*Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)*, cit., 760 ss.; G. Boggero (2019), *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4, 339 ss.; S. Pajno (2023), *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, n. 7, 217 ss. ↑
26. A partire dalla sent. n. 22 del 2012 che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma statale che imponeva alle Regioni di deliberare aumenti fiscali per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile per violazione, tra l'altro, dell'art. 119, quarto comma, Cost. (cfr. sent. n. 22 del 2012, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto"). ↑
27. Cfr. sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016. ↑
28. Cfr. sent. n. 6 del 2019. ↑
29. Cfr. sentt. n. 197 del 2019 e n. 62 del 2020. ↑
30. Cfr. A. D'Atena (1997), *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 16. In analoga prospettiva, cfr. P. Giarda (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, *passim*, spec. 26 e 55 ss. ↑
31. Dalla sent. n. 6 del 2004 alla sent. n. 61 del 2018. ↑
32. Anche le c.d. leggi Bassanini, momento più significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del centro al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, pur prevedendo una significativa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri. ↑
33. Al riguardo, cfr. R. Bin (2010), *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in *le Regioni*, n. 4, 721 ss. ↑
34. Sul punto, v. già M. Carli (1979), *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *le Regioni*, 39 ss., spec. 44 ss. ↑
35. Già a partire dall'art. 2 della legge n. 131 del 2003, secondo il quale le funzioni fondamentali avrebbero dovuto essere individuate in relazione alle «caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte». ↑
36. Cfr., ad esempio, R. Bin (2002), *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 116 ss.; G. De Martin (2005), *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 980 ss. ↑
37. Cfr. S. Mangiameli (2002), *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 259 ss.; Q. Camerlengo (2006), *Art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, Utet, 2338 ss. ↑
38. Cfr. sent. C. cost. n. 307 del 2009. ↑
39. Cfr. sentt. C. cost. n. 272 del 2004 e n. 325 del 2010. ↑
40. Cfr. sent. C. cost. n. 220 del 2013. ↑
41. Cfr. sent. C. cost. n. 22 del 2014. ↑
42. Al riguardo, cfr., ad esempio, F. Fabrizzi (2012), *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 19 ss. ↑
43. Al riguardo, cfr. E. Carbonell Porras (2023), *Una prospettiva dalla Spagna, a dieci anni dalla LRSAL*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 899 ss. ↑
44. Al riguardo, cfr. L. Janicot, M. Verpeaux (2023), *Les collectivités territoriales en France, entre la révision et les réformes*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 929 ss., spec. 934 ss. ↑
45. In questa prospettiva, cfr., ad esempio, M. Cecchetti (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24; C. Tubertini (2025), *La Provincia in cerca d'identità: trasformazioni e tornanti di un ente controverso*, in *Astrid-Rassegna*, n. 3, 2. ↑
46. Per un approfondimento dell'inscindibile nesso tra autonomie territoriali e principio democratico, cfr. G. Rivosecchi, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, in *Le regioni*, n. 2/2024, 281 ss. ↑
47. Cfr., ad esempio, E. Carloni (2023), *Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 791 ss. ↑
48. Cfr. art. 1, comma 85, lett. d), della legge n. 56 del 2014. ↑

49. Cfr. art. 1, comma 88, della legge n. 56 del 2014. ↑
50. Di «ossessione antiprovinciale» europea alle origini del disegno riformatore della legge Delrio parla, ad esempio, E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 788. ↑
51. La summenzionata lettera della BCE del 5 agosto 2011, indirizzata al Governo italiano, e resa nota soltanto per effetto della successiva pubblicazione sul *Corriere della sera* del 29 settembre 2011, dopo aver auspicato l'adozione di riforme strutturali (liberalizzazione e contrattazione salariale) e individuato gli obiettivi di finanza pubblica da conseguire (riduzione del *deficit*, pareggio di bilancio), definisce «cruciale» che le misure suggerite siano «prese il prima possibile per decreto-legge», da convertire «entro la fine di settembre 2011». Sul punto, si vedano, per tutti, le considerazioni critiche di M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana", tenutosi a Torino il 27-29 Ottobre 2011, reperibile al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, 63 ss. (del *paper*); Id., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 15 s. ↑
52. La richiamata riforma degli enti territoriali intermedi era infatti inclusa al punto 3 della lettera della BCE, mentre le misure per le quali veniva espressamente formulata una "preferenza" per il ricorso al decreto-legge – le quali, si ripete, non includevano la riforma delle Province – erano indicate al punto 2 della stessa lettera: sottolinea questo aspetto C. Padula (2013), *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 384. ↑
53. Basti pensare al decreto-legge n. 138 del 2011, adottato dal quarto Governo Berlusconi, che, all'art. 15, «in attesa della complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello di governo provinciale», conteneva disposizioni finalizzate alla «soppressione» (*sic*!) delle Province minori (quelle di popolazione inferiore ai 300.000 abitanti o di superficie inferiore ai 3.000 chilometri quadrati); obiettivo, quest'ultimo, a cui peraltro, a pochi giorni di distanza dall'emanazione del decreto, il Governo stesso rinunciava con un comunicato della Presidenza del Consiglio, senza dare pertanto seguito alla parte più discussa del provvedimento, salvo per le disposizioni mediante le quali veniva dimezzato il numero dei consiglieri e degli assessori provinciali. O, ancora, si pensi ai successivi interventi del Governo Monti, segnati da tre ulteriori provvedimenti d'urgenza: il decreto-legge n. 201 del 2011, che, all'art. 23, prevedeva la trasformazione delle Province in enti a elezione indiretta, dotati di funzioni esclusivamente di «indirizzo e coordinamento»; il decreto-legge n. 95 del 2012, che, all'art. 17, prefigurava un complessivo riordino dell'ente intermedio, rimettendo, in via esclusiva, al Governo sia la determinazione dei criteri relativi alla dimensione territoriale e alla popolazione residente, ai fini della revisione delle circoscrizioni provinciali, sia l'«atto legislativo di iniziativa governativa» ai fini dell'effettivo riordino; atto, quest'ultimo, successivamente individuato nel decreto-legge n. 188 del 2012, successivamente decaduto, che prevedeva l'accorpamento delle Province sulla base di determinati requisiti, nonché diverse misure di contenimento della spesa, anche in relazione alla disciplina delle città metropolitane, con ciò completando – nella prospettiva del Governo-legislatore – il procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali. Per una critica, tra gli altri, cfr. G.C. De Martin (2012), *Le province: quale senso e quali prospettive*, in www.astrid-online.it, spec. 2 s. ↑
54. Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi (2016), *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni ammnistrative*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2, 318 ss. ↑
55. In questo senso, ad esempio, G.C. De Martin (2009), *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in *Federalismi.it*, n. 17. ↑
56. Sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 del "Considerato in diritto", ove si afferma che «[d]alla 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». ↑

57. Una tale rilettura del principio costituzionale del buon andamento alla luce del precetto dell'equilibrio è avvalorata, ad esempio, da A. Morrone (2019), Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio, in Diritto amministrativo, n. 2, 381 ss. ↑
58. Come recita l'art. 1, commi 5 e 51, della legge n. 56 del 2014. ↑
59. In questa chiave di lettura, cfr. C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 3 s. ↑
60. Di modello «modello provinciale troppo ibrido, a metà tra l'ente territoriale e quelle consortile» parla C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 3. ↑
61. Al riguardo, cfr., per tutti, M. Cecchetti (2014), *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *Federalismi.it*, n. 3. ↑
62. Cfr. sent. n. 50 del 2015 sulla quale, criticamente, G.M. Salerno (2015), *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7; A. Spadaro (2015), *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un* optional, in *Rivista AIC*, n. 2; L. Vandelli (2015), *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forumcostituzionale.it*; G. Mobilio (2015), *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2. ↑
63. Il riferimento è alla sent. n. 168 del 2018, con la quale la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la legge regionale siciliana n. 17 del 2017, tra l'altro nella parte in cui prevedeva l'elezione diretta degli organi di governo dell'ente intermedio (Presidente del libero Consorzio comunale, Sindaco metropolitano e componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano), ha qualificato la legge Delrio come norma fondamentale di riforma economico-sociale e, quindi, come limite opponibile alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, trattandosi di modello di governo di secondo grado che rientra tra gli aspetti essenziali della legge n. 56 del 2014, funzionale all'obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali e di risparmio dei costi. ↑
64. In questa prospettiva, cfr. F. Merloni (2013), *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 719 ss., spec. 728 ss., secondo il quale la riforma delle Province costituisce significativo riflesso della «profonda trasformazione dell'intero impianto costituzionale» e del sistema delle autonomie territoriali determinato dalla costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio di bilancio nella «morsa dell'austerità europea». ↑
65. Al riguardo, cfr., ad esempio, Corte di conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, 2014-2024; nonché, in dottrina, L. Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, Bologna, il Mulino, 2016, 34 s. ↑
66. In questo senso, ad esempio, cfr. S. Mangiameli (2015), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 106 ss. ↑
67. Nell'ambito di una vastissima letteratura, cfr. S. Mangiameli (2013), *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, 159 ss. ↑
68. In questo senso, cfr. G. Bognetti (2001), *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, il Mulino, 65; A. D'Atena (2014), *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 2014, 69 s. ↑
69. Al riguardo, cfr. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 124 ss. ↑
70. Al riguardo, cfr. F. Merloni, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice*, cit., 732 s. ↑
71. In questo senso vanno, ad esempio, la legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22 (*Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 – Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni – Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014*); nonché la legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (*Legge di stabilità regionale 2016*), che ha provveduto al riordino delle funzioni. ↑
72. Cfr., in particolare, gli incisivi "tagli" disposti dall'art. 1, commi 420-427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di*

stabilità 2015). Il punto è sottolineato da C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 3. ↑
73. Cfr., tra le altre, sentt. n. 143, n. 159 e n. 205 del 2016. ↑
74. Sent. n. 143 del 2016, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto" (cors. ns.). ↑
75. Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018. Al riguardo, in dottrina, cfr. V. Marcenò (2018), *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Le regioni*, n. 5-6, 1113 ss. ↑
76. Cfr. C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 3. ↑
77. Cfr. F. Pizzetti (1996), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 100 ss.; G. Pitruzzella (2002), *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le regioni*, n. 5, 977 ss. ↑
78. Per riprendere l'espressione utilizzata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 10 ottobre 2023 nell'Intervento alla cerimonia di apertura della 36° Assemblea Nazionale delle Province Italiane (reperibile al sito www.quirinale.it). ↑
79. *Ibidem*. ↑
80. Nella specifica prospettiva delle necessarie garanzie dell'ente intermedio, al fine di assicurare il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse e, con esso, l'erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti, cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 391 ss. ↑
81. In questa prospettiva, cfr., ad esempio, E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 795, il quale, in riferimento alla Provincia, parla di «ente naturalmente portatore di una funzione equilibratrice per quanto attiene all'esercizio delle funzioni amministrative sul territorio» da cui discende la «centralità del livello provinciale, non a caso "snodo" di dinamiche tanto statali, quanto regionali e comunali». ↑
82. E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 789. ↑
83. Al riguardo, cfr. E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 803 s. ↑
84. La contraddizione è colta, ad esempio, da C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 5 s. ↑
85. Sul punto, cfr. le osservazioni critiche di A. Poggi (2023), *Un bilancio della legge n. 56/2014: luci e ombre*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 748 s. ↑
86. Cfr. M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, cit., 11 ss., spec. 13 s. ↑
87. Cfr. A.S. n. 57, d'iniziativa dei senn. Astorre e altri (PD); A.S. n. 203, d'iniziativa dei senn. Silvestroni e altri (FdI); A.S. n. 367, d'iniziativa dei senn. Romeo e altri (Lega); A.S. n. 417, d'iniziativa dei senn. Ronzulli e altri (FI); A.S. n. 459, d'iniziativa del sen. Parrini (PD); A.S. n. 443, d'iniziativa dei senn. Valente e Mirabelli (PD); A.S. n. 490, d'iniziativa dei senn. Gelmini e altri (AZ – IV); A.S. n. 203, d'iniziativa dei senn. Silvestroni e Liris (FdI). ↑
88. Sent. n. 240 del 2021, punto n. 8 del "Considerato in diritto". Sul punto, cfr. F. Merloni, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale* (14 febbraio 2022), in *Amministrazione in cammino*, 1 ss., spec. 3 s. ↑
89. Al riguardo, cfr. P. Villaschi (2022), *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 204 ss., spec. 209 ss. ↑
90. Cfr. art. 1, commi 85, lett. d), e 88, della legge n. 56 del 2014. ↑
91. In questi termini, E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 808. ↑
92. In questo senso, cfr. C. Tubertini, *La Provincia in cerca d'identità*, cit., 6 s. ↑
93. Così, E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle*, cit., 791 s. (cui appartengono le espressioni virgolettate). ↑