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

Il problematico rapporto fra l'esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale

STEFANO ROSSA[1]

Sommario: 1. La sentenza n. 10 del 2016 della Corte costituzionale. 2. Le funzioni provinciali *ex* legge n. 56 del 2014. 3. Funzioni amministrative provinciali regionalmente condizionate.

«Questa Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere. Tuttavia l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite [...] deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione»[2].

1. La sentenza n. 10 del 2016 della Corte costituzionale.

(*«...in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità...»*)

Queste le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2016, depositata il 29 gennaio di quest'anno. Il Tar Piemonte, con tre ordinanze relative ad alcuni ricorsi presentati dalle Province di Novara e di Asti, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale in riferimento ad alcune disposizioni di leggi finanziarie regionali piemontesi per il 2014[3] che prevedevano lo stanziamento di risorse economiche agli enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite dalla Regione Piemonte alle Province, per la presunta violazione di alcuni parametri costituzionali[4]. Queste ultime, impugnando alcune delibere della Giunta regionale con le quali le risorse finanziarie venivano assegnate e ripartite agli enti locali per le funzioni conferite con leggi della Regione Piemonte, lamentavano che le somme stanziate in bilancio non fossero sufficienti per l'espletamento delle funzioni, causando sia la concreta impossibilità di esercizio delle stesse, sia una menomazione dell'autonomia finanziaria delle Province e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. I Giudici delle Leggi, sottolineando che

«l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie […] in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento»[5], e stabilendo l'ammissibilità delle questioni stante la loro rilevanza[6], hanno ritenuto fondate le censure, dichiarando illegittime costituzionalmente le norme in questione. La Corte ha sancito che vi è stata la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province – le quali, non avendo le risorse necessarie, non hanno potuto svolgere le funzioni conferite – violazione che si è tradotta nella lesione del principio del buon andamento dell'amministrazione[7], del principio di programmazione e proporzionalità fra le risorse assegnate e le funzioni da esercitare[8], del principio di ragionevolezza[9] nonché quello di eguaglianza sostanziale[10].

Questa sentenza *ribadisce* un principio, prima ancora che giuridico, logico: le Regioni, laddove conferiscano l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, devono attribuire loro le risorse finanziarie adeguate per farlo[11]. *Ribadisce* in quanto questa pronuncia è molto simile, se non speculare, alla sentenza n. 188 del 2015 della medesima Corte, depositata nell'estate scorsa[12]. Il Giudice delle Leggi è ben conscio della crisi finanziaria che sta colpendo le finanze pubbliche, tant'è vero che non dichiara illegittima la riduzione delle risorse attribuite alle Province, ma, evidenziando il principio di adeguata corrispondenza, stabilisce che detta riduzione deve essere «accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite»[13], pena la presenza di un *vulnus* ai dettami costituzionali[14].

Le due sentenze della Corte costituzionale in esame rappresentano una novità giurisprudenziale sotto almeno sotto due aspetti: *in primis*, per la prima volta i Giudici delle Leggi hanno manipolato direttamente il bilancio di un ente territoriale previsto costituzionalmente[15]; *in secundis*, è stato stabilito a livello costituzionale che se il legislatore – regionale ma, perché no? anche statale[16] – intendesse ridurre le risorse finanziarie agli enti locali, dovrebbe al contempo, sulla base del principio di ragionevolezza, predisporre istruttorie finalizzate alla riallocazione delle funzioni amministrative ovvero alla riorganizzazione dei servizi[17].

2. Le funzioni provinciali *ex* legge n. 56 del 2014.

(«…[q]uesta Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province …»)

È intuitiva la considerazione che il sistema degli enti locali rappresenti un elemento fondamentale per l'approvazione delle riforme amministrative e costituzionali maggiormente strategiche. Non a caso, in un'ottica di "ammorbidimento istituzionale" in vista della c.d. riforma costituzionale Renzi-Boschi[18] è stata approvata la legge n. 56 del 2014, la c.d. legge Delrio[19].

La legge n. 56 del 2014[20] ha innovato profondamente il sistema degli enti locali, agendo su più aspetti: attuando le Città metropolitane[21], trasformando le Province in *nuove* Province[22], introducendo le Province montane[23] e dettando norme in tema di unioni e fusioni di Comuni[24], nonché stabilendo una disciplina specifica per Roma Capitale[25].

Essenziale per rendersi conto della natura di questa legge – e *a fortiori* della sua importanza

– è la disposizione dell'art. 1 co. 5, che stabilisce che la legge n. 56 stessa è stata promulgata dal Presidente della Repubblica «*n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*»[26]. *La c.d. legge Delrio, quindi, getta le fondamenta per la futura (e più che probabile, ormai) revisione costituzionale: evidenziando la propria natura di trait d'union fra due "Costituzioni differenti", essa risulta essere il tentativo del legislatore ordinario di anticipare quello costituzionale. Gli scopi che la riforma ex art. 138 Cost. mira ad attuare sono numerosi, fra i quali spiccano il superamento del bicameralismo perfetto, il ripensamento della struttura e delle attribuzioni del ramo alto del Parlamento, la riforma del sistema delle competenze Stato-Regioni, il depennamento della Provincia nelle disposizioni costituzionali*[27]. *Molte di queste innovazioni sono proprio anticipate dalla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014*[28], *a tal punto che essa può essere considerata una vera e propria legge ordinaria a contenuto costituzionale*[29]. *È intuitivo, allora, che le disposizioni contenute in questa legge rappresentino un momento di evoluzione di tutto il sistema degli enti locali.*

In riferimento agli enti locali, come già accennato *supra*, la legge n. 56 ha attuato le Città metropolitane e ha trasformato[30] le Province, e nel fare questo ha specificato, differenziandoli, i loro "ruoli": la Città metropolitana è dotata di finalità e di funzioni amministrative, mentre la Provincia unicamente di funzioni[31].

Le finalità della Città metropolitana sono elencate al secondo comma[32]: «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

Questo dato mette in luce una novità istituzionale: le Città metropolitane non possiedono le *classiche finalità generali* che il T.U.E.L. attribuiva direttamente a Comuni e Province[33] e indirettamente alle Aree e Città metropolitane[34]: esse sono, infatti, dotate di *finalità individuate e definite*. Sono proprio le finalità che indirizzano le funzioni amministrative (fondamentali) che la legge n. 56 attribuisce a questo ente di area vasta[35]:

1. adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;

2. pianificazione territoriale generale;

3. strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;

4. mobilità e viabilità;

5. promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

6. promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Da questo elenco di funzioni fondamentali emerge il *core business* della Città metropolitana,

la cui natura guarda a ruoli di indirizzo e programmazione. Con questa norma il legislatore, individuando le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, attua l'art. 117, co. 2, lett.*p*), Cost.. Rimane, tuttavia, la possibilità per lo Stato e le Regioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché del riparto di competenze – di attribuire ulteriori funzioni a questi enti.

Nel quadro descritto dalla legge n. 56 del 2014, le competenze attribuite alla Città metropolitana sono gli strumenti per arrivare alla realizzazione delle finalità per la quale questo ente è stato istituito, ed è proprio questo il punto di diversità fra Città metropolitane e Province: queste ultime, essendo un ente non di finalità bensì di conferimento di funzioni, sono dotate unicamente di attribuzioni di funzioni amministrative (fondamentali). Inoltre, la differenza fra Città metropolitane e Province è maggiormente intuibile dall'elenco dei rispettivi compiti, circostanza che riflette inevitabilmente come il disegno di legge costituzionale punti *anche* al far venire meno la copertura costituzionale di ente di area vasta alla Provincia[36].

In realtà, il fatto per cui le Province non saranno (forse) più previste in Costituzione non significa che questo ente è/sarà inutile: infatti alla *nuova* Provincia spettano sei importanti funzioni:

1. pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

2. 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;

3. programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

4. raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

5. gestione dell'edilizia scolastica;

6. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Ordinando queste funzioni fondamentali in base alla loro tipologia, si evince che le funzioni elencate ai punti 2. e 5. abbiano natura di tipo gestionale. La prima, sebbene la disposizione non ne faccia espresso riferimento, ricomprende anche la tutela idrogeologica del territorio adiacente le strade provinciali. La funzione relativa all'edilizia scolastica, invece, si collega alla programmazione della rete scolastica di cui al punto 3. Queste due funzioni, viabilità ed edilizia scolastica, rappresentano il nucleo essenziale delle funzioni che caratterizzano la natura della *nuova* Provincia. Le altre quattro funzioni posseggono, invece, carattere vario: pianificatorio, regolatorio, di vigilanza, di controllo e di autorizzazione e controllo, nonché di assistenza ai Comuni in talune materie[37].

Dall'elenco delle funzioni fondamentalidelle *nuove* Province, quindi, si evincono due aspetti rilevanti: da una parte le funzioni che erano state attribuite alla Provincia prima dell'entrata

in vigore della legge n. 56 del 2014 continuano ugualmente a esserle attribuite (ad esempio l'edilizia scolastica e la viabilità stradale); dall'altra, invece, si deduce che la concezione delle Province susseguente alla introduzione della disciplina della legge n. 56 del 2014 è cambiata rispetto a quella precedente: esse risultano essere enti serventi i Comuni e/o la Regione in considerazione del fatto che le *nuove* Province non sono dotate di finalità, come le Città metropolitane, ma unicamente di funzioni.

In aggiunta a queste considerazioni, la legge n. 56, con l'elencazione delle funzioni fondamentali delle *nuove* Province[38], ha finalmente posto fine all'ostico percorso legislativo che fino alla legge in questione non era riuscito a individuare puntualmente quali fossero le funzioni fondamentali delle Province[39].

Una circostanza appare fondamentale: prima della legge n. 56 del 2014, le Province esercitavano funzioni amministrative che non coincidevano tutte con quelle che la legge *de qua* etichetta come "funzioni fondamentali" ma che, malgrado ciò, assumevano una notevole rilevanza[40]. Per questa ragione la c.d. legge Delrio ha dovuto risolvere il problema della riallocazione di queste "funzioni *non* fondamentali" delle Province. Nel far ciò, essa ha stabilito un apposito procedimento: sulla base della previsione normativa, la riallocazione prevedeva sia il rispetto degli artt. 117 e 118 Cost., sia il raggiungimento di alcune finalità predeterminate:

a. individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;

b. efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni;

c. sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;

d. adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

Il procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province prevedeva la necessità di un accordo tra lo Stato e le Regioni, al fine di individuare in maniera precisa quali funzioni dovessero essere attribuite allo Stato e quali, invece, alle Regioni. L'accordo è stato raggiunto, in sede di Conferenza unificata, l'11 settembre 2014[41]. Con questa intesa lo Stato ha riservato per sé alcune funzioni amministrative, non riconducibili alle funzioni fondamentali provinciali, facenti riferimento alle materie della tutela delle minoranze e del bilinguismo[42], lasciando tutte le funzioni restanti in capo alle Regioni[43].

L'accordo dell'11 settembre 2014 racchiude importanti punti, tali da «costituire persino una sorta di *corpus normativo* integrativo della legge e delle sue disposizioni»[44]. Con questa intesa si è giunti ad un bilanciato equilibrio fra la necessità di assicurare un'uniformità di criteri nell'ottica del processo complessivo, e l'esigenza di non recare pregiudizio all'autonomia e alla competenza, sia delle Regioni sia dello Stato, e di consentire l'attuazione del processo di riordino nel modo maggiormente aderente alle singole esigenze del territorio di ciascuna realtà regionale.

3. Funzioni amministrative provinciali regionalmente condizionate.

(«*…Tuttavia l'esercizio delle funzioni […] deve essere correttamente attuato…*»)

La legge n. 56 del 2014, da quanto detto *supra*, ha innovato profondamente tutto il sistema delle autonomie locali. La sua disciplina è stata anche oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune Regioni, ma la Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015 ha confermato la non antinomia delle sue norme rispetto al dettame della Carta[45] – compresa la parte in riferimento al procedimento di riordino delle funzioni non fondamentali delle *nuove* Province[46].

L'innovazione più rilevante apportata da questa legge consiste nella strutturazione che è stata data alle Città metropolitane e alle Province.

Subordinando le funzioni amministrative metropolitane alle finalità di sviluppo strategico del territorio, il legislatore ha attribuito alle Città metropolitane un ruolo prima d'ora sconosciuto al panorama italiano: sono stati così delineati enti a cavallo fra la dimensione locale e la dimensione (almeno)[47] nazionale, delle vere e proprie «*grandi mongolfiere nel cielo, ancorate al proprio territorio soltanto dal filo rosso dello sviluppo*»[48].

In tal modo la Città metropolitana viene delineata come *ente pubblico territoriale non locale di area vasta dotato di finalità determinate*[49]. Un ente locale, vale a dire, dotato di un collegamento di tipo funzionale con la propria popolazione locale, per cui le proprie finalità non sono lo strumento con cui si mira al soddisfacimento degli interessi della popolazione stanziata sul proprio territorio: esse sono finalizzate al raggiungimento dello sviluppo strategico in un'ottica nazionale che trascenda la dimensione locale. Infatti, nell'architettura delineata dalla legge n. 56 del 2014, la Città metropolitana non è un ente istituito direttamente per i cittadini, quanto, piuttosto, per il sistema economico-istituzionale nel suo complesso[50].

La legge n. 56 ha inciso in punto d'innovazione anche per quanto concerne l'ente Provincia, seppur con una *ratio* completamente opposta.

Poiché che la legge in questionedisciplina gli enti locali in vista della riforma della Costituzione, la *nuova* Provincia così come disciplinata dalla legge n. 56 appare un vero e proprio ente differente rispetto alla Provincia "storica", un *altro ente* che contiene al suo interno i germi della propria decostituzionalizzazione. *Altro ente* in quanto la *nuova* Provincia *formalmente* è la medesima Provincia che c'era prima della legge n. 56, ma *sostanzialmente* è un ente completamente diverso.

Il primo elemento di cambiamento sostanziale riguarda le funzioni amministrative *fondamentali* che la legge in analisi ha attribuito alle *nuove* Province. Ma più che le funzioni in sé, ciò che maggiormente sottolinea la differenza con la *vecchia* Provincia è il contesto nel quale questo ente è stato immerso. Da una parte viene istituito un nuovo e importante ente, la Città metropolitana, dotato di finalità e di funzioni, mentre la *nuova* Provincia ha soltanto funzioni – solo quelle fondamentali, per di più – e dall'altra vi è l'incombenza della riforma costituzionale che ne prevede la decostituzionalizzazione. Ma la c.d. riforma Renzi-Boschi, depennando fra le disposizioni della Carta questo ente, farà venire meno anche il carattere costituzionale delle *funzioni fondamentali* oggi esplicitate dall'art. 117 co. 2 lett. *p*) Cost.[51].

Inoltre il riparto di competenze fra Stato e Regioni risultante dalla riforma costituzionale[52], oltre all'eliminazione delle materie concorrenti, stabilirà la competenza regionale in materia di enti di area vasta[53]. Poiché dall'Accordo dell'11 settembre 2014 fra lo Stato e le Regioni (di cui si è detto sopra) è stato previsto che spetti a queste ultime la competenza riguardo le funzioni non fondamentali delle *nuove* Province, se spettasse alle Regioni – come spetterà verosimilmente, data la probabile approvazione della riforma costituzionale – anche la competenza delle funzioni fondamentaliprovinciali, in quanto le *nuove* Province rientrerebbero soltanto più fra gli enti di area vasta (avendo perso la propria protezione costituzionale di cui godono oggi), allora basterebbe una legge regionale per rendere palese il loro destino. Insomma, risulta che la *nuova* Provincia, ente in attesa della spogliazione dell'attribuzione di ente locale territoriale, diventerebbe (leggasi: è diventata) un vero e proprio *ente di area vasta strumentale della Regione*.

Se ciò si dovesse concretizzare, risulterebbero profondamente modificati i rapporti fra gli enti. Ad esempio, se la *nuova* Provincia diventasse un ente di area vasta strumentale della Regione, essa sarebbe *regionalmente condizionata*, dipendente, cioè, non tanto dalle scelte regionali, ma soprattutto dal bilancio della Regione: in particolare quest'ultimo aspetto costituirebbe una *possibile* menomazione all'esercizio delle funzioni amministrative da parte della *nuova* Provincia – oltre a una sostanziale modificazione dei rapporti anche fra la Regione e i Comuni, dato che gli organi provinciali sono *in primis* organi comunali[54].

In realtà più che *possibile*, una menomazione *certa*. Considerando che entrambe le sentenze della Corte costituzionale nn. 188/2015 e 10/2016 si riferiscono ad una disciplina che precede quella prevista dalla legge n. 56 del 2014 – dato che in Piemonte la legge di riordino delle funzioni amministrative delle Province, in attuazione della c.d. legge Delrio, è la legge regionale n. 23 del 2015[55] – e visto lo stato di "cattiva salute" di cui godono la quasi totalità dei bilanci delle Regioni italiane, c'è da chiedersi se nel breve futuro (*rectius*: presente) le Province saranno in grado di poter esercitare correttamente le funzioni amministrative e di prestare i relativi servizi[56].

È chiaro che dotare le Province di risorse insufficienti per l'esercizio di funzioni amministrative si riverbera sull'eguaglianza sostanziale dei cittadini, intaccando pericolosamente il nucleo dei diritti della persona. E a dire questo è la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2016: «[l]'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali»[57].

Il rischio che, a seguito della legge n. 56 del 2014 e delle sue norme di attuazione, la situazione in proposito peggiori – dato che la *nuova* Provincia dipenderà totalmente dal bilancio regionale per quanto concerne la quasi totalità delle funzioni amministrative – riporta l'attenzione su quelli che sono definibili come "diritti finanziariamente condizionati"[58], a maggior ragione a seguito dell'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio[59]. Questo principio, però, non può prevalere in modo assoluto sugli altri principi stabiliti nella Carta: esso deve essere sempre oggetto di bilanciamento in sede di interpretazione[60], senza dimenticare quale sia il fine ultimo a cui tende la Costituzione stessa: l'effettività dei diritti[61]. E proprio questo obiettivo, che non dovrebbe

essere dimenticato dai giudici, deve essere tenuto ben presente anche al legislatore.

---

[1]Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino.

[2]Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2016, *Considerato in diritto*, p. 6.3.

[3]Art. 1 co. 1 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), art. 2 co. 1 e 2 e art. 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e Allegato A, unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827 della medesima legge (nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano).

[4]Artt. 3, 97, 117 e 119 Cost.

[5]*Considerato in diritto*, p. 2.

[6]Ad eccezione di quella sollevata in riferimento all' art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016).

[7]«[L]'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon

andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo», *Considerato in diritto*, p. 6.1.

[8]«[…] Il principio del buon andamento […] è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente. In assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate», *Considerato in diritto*, p. 6.1.

[9]«La riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province delle funzioni espressamente conferite dalla legge regionale, determinando una situazione di "inadempimento" rispetto ai parametri legislativi fissati dalla legge n. 59 del 1997 e dalla stessa legge regionale di attuazione. […] Sotto tale profilo, le norme impugnate "non supera[no] il test di proporzionalità, il quale "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio […] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi" (sentenza n. 1 del 2014)" (sentenza n. 272 del 2015). Dette norme operano, nel quadro ordinamentale dei servizi esercitati sul territorio regionale, in direzione opposta all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni conferite alle Province. Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)», *Considerato in diritto*, p. 6.2.

[10]«L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali», *Considerato in diritto*, p. 6.3.

[11]«La Corte costituzionale [ribadisce] il principio fondamentale secondo il quale l'attribuzione di funzioni agli Enti Locali – pena la sanzione di incostituzionalità – deve essere accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse», C. Rapicavoli, *La Corte Costituzionale ribadisce l'illegittimità dei tagli di risorse agli Enti Locali che non consentono l'esercizio adeguato delle funzioni*, in *Quotidiano Legale*, 30 gennaio 2016.

[12]Il Tar Piemonte, con due ordinanze relative a due giudizi promossi dalla Provincia di Alessandria e dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale in riferimento ad alcune norme finanziarie della Regione Piemonte (contenenti il bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e quello pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015, nonché le relative disposizioni di assestamento) che assegnavano agli enti locali le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite dalla Regione, in violazione di alcune norme costituzionali (artt. 3, 97 e 119 Cost.). Le Province, impugnando due delibere della Giunta regionale piemontese che assegnavano agli enti locali le risorse finanziarie da destinare alle funzioni amministrative conferite con leggi regionali, lamentavano che le somme stanziate in bilancio non fossero sufficienti per l'espletamento delle funzioni e, considerando che le risorse finanziarie erano state diminuite fortemente rispetto agli anni precedenti, ciò comportava l'impossibilità di concreto esercizio delle funzioni, nonché la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province. La Corte costituzionale, ritenendo fondate le questioni di legittimità sollevate, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme oggetto del ricorso, sancendo che sia legittima la riduzione di risorse finanziarie per un ente locale, purché l'ente stesso sia in grado di svolgere le funzioni assegnate: in questo caso, però, «appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Per quel che riguarda più specificatamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionali alla sua misura» (*Considerato in diritto*, p. 5.1.). In proposito si veda G. Virga, *Il falso funerale delle Province ed i limiti invalicabili della "spending review"*, in *Lexitalia.it*, n. 8/2015, 31 agosto 2015.

[13]*Considerato in diritto*, p. 5.2.

[14]«Soltanto misure che, ad esempio, indichino agli enti delegati come recuperare efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici […] oppure che dispongano la riassunzione di alcune funzioni amministrative in capo alla Regione o, ancora, prevedano una razionalizzazione attraverso una gestione associata delle medesime tra più Province possono giustificare una rimodulazione dello stanziamento che, altrimenti, è da considerarsi "*apodittica*" e "*irragionevole*" e perciò contraria al buon andamento della p.a.», G. Boggero,

Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2015, p. 1464.

[15]La sentenza n. 188 del 2015 «costituisce una rilevante novità, dal momento che è la prima pronuncia con la quale la Corte manipola il bilancio di un ente pubblico territoriale. Le sentenze additive di prestazione hanno sempre riguardato leggi finanziarie o comunque di spesa, ma mai direttamente il bilancio (di previsione) di un ente territoriale costitutivo della Repubblica», G. Boggero, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, *op. cit.*, p. 1468. Sulle tipologie di sentenze della Corte costituzionale si veda M. Bellocci, T. Giovannetti, (a cura di), *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'Incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria, Palazzo della Consulta, 11 giugno 2010, consultabile all'indirizzo http://goo.gl/clbcmc.

[16]«Il principio per cui la corresponsione delle risorse finanziarie per l'esercizio di funzioni amministrative, conferite o delegate, non può mai prescindere da un'accurata procedura di programmazione, che miri ad un'adeguata soddisfazione degli interessi pubblici e alla salvaguardia dei saldi di bilancio è dunque un importante passo avanti per un pieno riconoscimento delle garanzie finanziarie degli enti pubblici territoriali non soltanto nei confronti delle Regioni ma, eventualmente, anche nei confronti dello Stato. Lo scrutinio della Corte potrebbe, infatti, estendersi anche a norme di legge di bilancio statale, che autorizzano riduzioni irragionevoli e inadeguate dei trasferimenti agli enti locali. […] La Corte sembra insomma aver pronunciato anche una sentenza-monito, "parlando" alle Regioni affinché lo Stato "intenda", ossia rimedi laddove i tagli alle dotazioni storiche per le Province siano incongrui quanto quelli regionali», G. Boggero, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, *op. cit.*, p. 1469.

[17]Risulta evidente, quindi, che la circostanza per la quale le amministrazioni devono sottostare ai vincoli di bilancio – circostanza peggiorata dall'aggravata condizione di crisi – rappresenta un ingiustificato alibi all'applicazione di tagli lineari ai trasferimenti. «[L]o snodo-chiave è nella considerazione che i tagli, non accompagnati da "una riorganizzazione dei servizi o da un'eventuale riallocazione delle funzioni", non vanno d'accordo con la Costituzione, che orienta la sua tutela sul piano sostanziale: soprattutto quando in gioco ci sono "settori di notevole rilevanza sociale", in cui il mancato svolgimento dei servizi mette a rischio l'uguaglianza dei cittadini», G. Trovati, *Province, incostituzionali i tagli che azzerano i servizi*, in *Quotidiano Enti Locali & Pa*, 01/02/2016.

[18]Atto Senato della Repubblica n. 1429 (1429-D) e Atto Camera dei Deputati n. 2613 (2613-D). Sull'*iter* si faccia riferimento a

http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46354.htm.

[19]Infatti, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, furono presentati due disegni di legge: uno aveva natura costituzionale (Atto Camera dei Deputati n. 1543 e Atto Senato della Repubblica n. 1429, primo firmatario Quagliariello) e l'altro possedeva natura ordinaria in materia di enti locali (Atto Camera dei Deputati n. 1542 e Atto Senato della Repubblica n. 1212, primo firmatario Delrio). Questi due disegni di legge avrebbero dovuto procedere parallelamente nella loro approvazione al fine di armonizzare il legame fra le rispettive materie; tuttavia, entrambi videro interrompersi il proprio *iter* a causa delle dimissioni presentate da Letta e la nomina di Renzi a Presidente del Consiglio dei Ministri. I disegni di legge non diventarono legge ma, successivamente, il disegno di legge di natura ordinaria venne recuperato per fare da base all'approvazione della legge n. 56 del 2014. L'attuale disegno di legge costituzionale, ora in attesa di essere discusso in seconda lettura alla Camera dei Deputati, ha come punto di partenza proprio il disegno di legge costituzionale con primo firmatario Quagliariello.

[20]A titolo esemplificativo si faccia riferimento a F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015; L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. Sterpa, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene, Napoli 2014.

[21]Già la legge n. 142 del 1990 aveva introdotto le Città metropolitane e le Aree metropolitane, le quali non vennero concretizzate a causa della complessità (politica) dell'*iter* previsto per la loro istituzionalizzazione, che stabiliva che ciascuna Regione avrebbe dovuto delimitare territorialmente ciascuna area metropolitana, dopo aver sentito i Comuni e le Province, e ciò entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 142. Cfr. art. 17 co. 2 legge n. 142 del 1990. Si veda G. Pastori, voce *Aree metropolitane*, in *Dig. Disc. Publ.*, IV ed., Vol. XI, UTET, Torino, 1999, pp. 657-662.

[22]*Ex multis*, si vedano: C. Baccetti, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, Anno XXXV, n.2 aprile/giugno, pp. 285-317; G. C. De Martin, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, Audizione davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati 30 luglio 2009, in *federalismi.it*, 9 settembre 2009, pp. 1-11; M. Di Folco, *Le province al tempo della crisi*, in *Osservatorio dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, Luglio 2013; G. Marchetti, *Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle*

autonomie territoriali (con particolare riferimento alla l. n. 56/2014 in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni e al d.d.l. cost. n.1543/2013 di abolizione delle province), in *Centro Studi sul Federalismo*, Giugno 2014; F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, Anno XXXV, n.2 aprile/giugno, pp. 215-359; C. Padula, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, pp. 361-386; C. Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2014, pp. 197-214.

[23]Sia permesso rinviare a S. Rossa, *Province montane, ovvero un riequilibrio di situazioni simili grazie alla valorizzazione di preziose specificità*, in *Nomodos – Il Cantore delle Leggi*, 18 luglio 2015 (http://goo.gl/nKsbVe). Sul punto anche F. Mauri, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 febbraio 2016.

[24]In proposito R. Filippini, A. Maglieri, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2015, pp. 313-329.

[25]Sul tema: A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma capitale*, Jovene, Napoli, 2014; B. Caravita, *Rilanciare il progetto di Roma Capitale*, in *federalismi.it*, n. 12/2015, 17 giugno 2015.

[26]Si veda L. Vandelli, *Comma 5, inL. Vandelli, Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, *op. cit.*, pp. 52-57.

[27]Vedasi AA.VV. *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Ddl Cost. A.C. 2613-D e abb. Testo a fronte tra gli articoli della Costituzione, il disegno di legge del Governo e le modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare n. 216/11*, 4 febbraio 2016 (http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500m.pdf).

[28]Ad esempio l'elezione di secondo grado per le cariche metropolitane e provinciali anticipa il modello elettivo di secondo grado del nuovo Senato.

[29]In tal senso anche Pizzetti: «La l. n. 56 del 2015 è – in sostanza – una legge di "rilevanza costituzionale" che, proprio per questo, diviene parametro (interposto) di legittimità rispetto alle altre leggi statali o regionali di settore, anche rispetto all'applicazione da dare alle altre norme costituzionali», F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2015, 17 giugno 2015., p. 18.

[30]«Il termine "trasformazione" è appropriato perché spiega perché anche agli enti pubblici si applicano le regole generali che una trasformazione a) non comporta l'estinzione dell'ente e la creazione di un ente nuovo, b) è consentita anche in pendenza di procedure di dissesto, ma c) deve rispettare da un lato la riserva di legge per l'organizzazione della p.a. di cui all'art. 97 della costituzione, dall'altro lato le garanzie costituzionali dell'autonomia locale di cui agli articoli 5 e 114 della Costituzione. A differenza della soppressione, la trasformazione non crea problemi di liquidazione e successione nelle attività e passività, ma non esclude neppure che "*entia sunt diminuenda*". A differenza del semplice mutamento, una trasformazione investe tuttavia i profili identitari dell'istituzione, o, se si preferisce, la stessa "forma di provincia"», J. Luther, *Il bicameralismo si supera se si reinventa (ma anche se si rottama)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno I, 2/2014, p. 2.

[31]Come rivela la parola stessa, le finalità rappresentano lo scopo e la direzione verso cui sono orientate ed esercitate le funzioni amministrative: se le prime costituiscono l'obiettivo, le seconde sono lo strumento con cui raggiungerlo.

[32]La posizione all'*incipit* della legge riflette l'importanza che il legislatore ha voluto darvi, ponendovi l'accento.

[33]Si veda A. Poggi,*Art. 3, Sez. I,* e I. Massa Pinto, *Art. 3, Sez. II*, in R. Cavallo Perin, A. Romano, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, in G. Cian, A. Trabucchi, *Breviaria* Iuris, CEDAM, Padova, 2006., pp. 12-20

[34]Si confronti D. Casalini, *Art. 22, Sez. I, II, § III-IV*, e G. De Muro, *Art. 22, Sez. II, § I-II*, nonché D. Casalini, *Art. 23, § I-VI, § VIII*, e M. Consito, *Art. 23 § VII*, in R. Cavallo Perin, A. Romano, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, *op. cit.*, pp. 144-157.

[35]La legge n. 56 del 2014 definisce all'art. 1 co. 2 e 3 sia le Città metropolitane sia le Province come «enti territoriali di area vasta». Cfr G. C. De Martin, voce *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. Disc. Publ.*, IV ed., Vol. VI, UTET, Torino, 1999, pp. 120-121.

[36]Nel disegno di legge costituzionale di riforma della Carta è previsto il depennamento del riferimento alla Provincia fra disposizioni costituzionali. Conseguentemente il nuovo art. 114 Cost. non conterrà più il riferimento alla Provincia fra gli enti costitutivi della Repubblica, ente che, quindi, sarà in questo modo privo della copertura costituzionale di cui gode al momento.

[37]Come stabilito dall'art. 1 co. 88, in accordo con i Comuni, la Provincia può svolgere la funzione di «predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

[38]La legge n. 56 del 2014 stabilisce all'art. 1 co. 87 che le funzioni fondamentali delle *nuove* Province devono essere esercitate nel rispetto delle leggi statali e regionali, fermo restando la disciplina dell'art. 117 della Costituzione.

[39]Infatti l'individuazione delle funzioni era già stata prevista dal T.U.E.L., che però traspose l'elenco di funzioni già della legge n. 142 del 199 e successivamente intervenne la riforma della Costituzione del 2001, che attribuì alla competenza statale l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni (art. 117 co. 2 lett. *p*). La legge n. 131 del 2003 conteneva una delega riguardo l'individuazione precisa delle funzioni provinciali, la quale risultò, però, scaduta. Successivamente intervenne un disegno di legge presentato nel 2007 dal Governo Prodi, non convertito però in legge. Intervenne poi la legge n. 42 del 2009, cheindividuò alcune funzioni fondamentali *in via transitoria*, in attesa di un rinvio alla Carta delle Autonomie. Tornarono ad occuparsi delle funzioni fondamentali delle Province i decreti legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, ma l'illegittimità costituzionale degli stessi, sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, ne azzerò l'individuazione. Sul punto A. Crosetti, *La Provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in W. Crivellin (a cura di), *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 63 ss.

[40]Sul punto, F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, *op. cit.*. e A. M. Poggi, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio* "obbligato" *delle stesse*, in www.confronticostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

[41]Il testo dell'accordo è consultabile all'indirizzo http://www.affariregionali.it/media/169300/a-delrio_-_accordo_e_all__-_approvato_11_sett_2014.pdf.

[42]«Ai fini di dare piena attuazione all'individuazione puntuale delle funzioni, come prevista dal comma 91 dell'art. 1 della Legge, Stato e Regioni convengono quanto segue: […] lett. *b*) lo Stato dichiara che rientra nelle proprie competenze il riordino delle seguenti funzioni amministrative, non riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85 della Legge, attualmente esercitare dalla province: I) in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni, di cui all'art. 3, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482; II) in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla possibilità di determinare, nelle province in cui siano presenti i gruppi linguistici tutelati, nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle stesse, in base a criteri oggettivi, provvidenze per l'editoria, per gli organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzino una delle lingue ammesse a tutela, nonché per le associazioni riconosciute e radicate nel territorio che abbiano come finalità la salvaguardia delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 14 della legge 15 dicembre 1999, n. 482; III) in materia di tutela delle minoranze, le funzioni relative alla possibilità di istituire appositi istituti per la tutela delle tradizioni linguistiche e culturali, di cui all'art. 16 della legge 15 dicembre 1999, n. 482.». Punto 9 lett. *b*) dell'accordo.

[43]Al fine di rendere più fluida l'attuazione di quanto previsto nell'accordo, sono stati previsti osservatori sia a livello nazionale sia a livello regionale.

[44]F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, *op. cit.*, p. 183.

[45]Alcune Regioni italiane – Lombardia, Veneto, Campania e Puglia – avevano sollevato questione di legittimità costituzionale riguardo a gran parte delle disposizioni della legge n. 56 del 2014 (La legge è composta da un unico articolo suddiviso in 151 commi, mentre i ricorsi, complessivamente, riguardavano ben 58 commi). Sebbene i ricorsi siano stati promossi singolarmente da ogni parte ricorrente, il loro contenuto omogeneo riguardava principalmente quattro gruppi di questioni: 1) l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane; 2) il modello ordinamentale e territoriale delle *nuove* Province; 3) il riordino delle funzioni amministrative *non fondamentali* delle Province; 4) la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni. La Corte costituzionale, con la sentenza in questione, ha rigettato tutte le questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, dichiarandole prive di fondatezza. Poiché il contenuto della decisione meriterebbe una trattazione a sé, si rimanda la lettura a L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2015; G. M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7/2015, 8 aprile 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2015, 1 maggio 2015; A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. N. 50 del 2015, in federalismi.it*, n. 8/2015 (22 aprile 2015).

[46]La legge n. 56 aveva sottolineato che il procedimento di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province avesse dovuto rispettare sia l'art. 117 Cost., sia l'art. 118 Cost., nonché conseguire alcune finalità generali. In riferimento a questi rilievi le Regioni ricorrenti avevano lamentato la violazione del riparto di competenze, sulla base del fatto che le disposizioni in questione avrebbero conferito alla legislazione statale, al di fuori della competenza esclusiva nella materia delle «funzioni fondamentali» delle Province (art. 117 co. 2 lett. *p*)), la disciplina per la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province, nonché l'individuazione delle risorse connesse agli eventuali trasferimenti, sottraendole alla competenza regionale. Questo avrebbe comportato anche la compressione del potere regionale, in quanto la Regione sarebbe stata impossibilitata nell'individuazione del livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza. In proposito la Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia oggetto del contendere in quanto l'accordo con cui lo Stato e le Regioni hanno trovato l'intesa in tema di riallocazione delle funzioni non fondamentali era già stato stipulato, per di più nel rispetto del riparto di competenze, e le competenze stesse erano già state attribuite nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Giustamente critici sul punto G. C. De Martin, M. Di Folco, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2015, pp. 463-471.

[47]Se non addirittura sovranazionale, poiché l'art. 1 co. 2 della legge n. 56 del 2014 attribuisce alla Città metropolitana la finalità di curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, «ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

[48]F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento degli enti locali e le regioni: una sfida per il presente e per il futuro anche nella prospettiva di una evoluzione del sistema regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno II, 2/2015, p. 4.

[49]Così anche Pizzetti: «Mentre il TUEL aveva una *visione "gradualistica e in sequenza"* dei livelli territoriali di governo, la l. n. 56 è ispirata, invece a una *visione "funzionalista"*. In sostanza, nella nuova legge le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, a finalità specificatamente definite, e tutte incentrate essenzialmente sullo sviluppo strategico del territorio. Per essere ancora più chiari: secondo la ricostruzione del dettato normativo che qui si propone, *le città metropolitane sono certamente enti territoriali di area vasta, come specifica anche il secondo comma dell'art. 1 della l. n. 56, ma non sono enti territoriali locali, nel senso tradizionalmente fatto proprio da dottrina, legislazione e giurisprudenza*», F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, *op. cit.*, p. 13.

[50]«Le città metropolitane non sono dunque enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni. Le città metropolitane sono invece enti finalizzate invece a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo. […] In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tutto nuova nel panorama italiano», F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso* ruolo*e l'opposto* destino*delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti*, 3/2015, 10 luglio 2015, p. 6.

[51]Infatti, la disposizione dell'art. 117 co. 2 lett. *p*) del disegno di legge costituzionale, nella sua formulazione risultante dal testo approvato in terza lettura, afferma che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni». Crf. http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500m.pdf.

[52]In proposito U. De Siervo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2016, 15/02/2016, il quale a p. 9 ne dà un giudizio severo: «[n]el complesso davvero troppo inadeguati appaiono il disegno istituzionale complessivo e le tecniche redazionali utilizzate: il rischio evidente è che ne derivi un sistema profondamente squilibrato, confuso e quindi notevolmente dannoso». Sul

punto anche A. D'Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2016, 15/02/2016, il quale a p. 7, riferendosi all'autonomia regionale in genere, afferma che «complessivamente, la disciplina [prevista dalla c.d. riforma Renzi-Boschi] peggiora la condizione delle Regioni. Sarebbe ingeneroso non ricordare che questo peggioramento trova una parziale compensazione nella trasformazione del Senato in Camera rappresentativa degli enti territoriali, e, soprattutto, delle Regioni […]. Resta, però, il fatto che, per una serie di ragioni […] tale compensazione è molto al di sotto delle aspettative e delle esigenze. Per quanto riguarda le competenze, comunque, il peggioramento è incontestabile».

[53]Cfr. l'art. 117 co. 3 Cost. del disegno di legge costituzionale così come risultate dal teso approvato in terza lettura, nella parte in cui afferma che «[s]petta alle Regioni la potestà legislativa […] in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato». Cfr. http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500m.pdf. Si veda anche A. Ferrara, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5/2016, 2 marzo 2016.

[54]«[Q]uesta direttrice di sviluppo delle province quali enti massimamente soggetti alla regolazione regionale, in quanto titolari di funzioni determinate ed organizzate (nonché finanziate) dalla Regione, potrebbe incidere indirettamente sul rapporto tra questa e i comuni, che detengono il controllo politico degli organi provinciali, nel senso di aumentare la possibilità della prima di condizionare le scelte dei secondi anche rispetto all'esercizio delle loro funzioni. A questo proposito, è chiaro che alcune "leve" come la funzione di assistenza tecnicoamministrativa o quelle di cui al comma 88 della legge su appalti e concorsi, nonché altre concernenti la programmazione e organizzazione di servizi pubblici a gestione comunale (potenzialmente) generano in prospettiva futura una maggiore capacità di governo da parte delle Regioni dei propri sistemi delle autonomie locali», D. Servetti, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, p. 14.

[55]Si veda in proposito AA.VV., *Dossier di approfondimento. Quadro sinottico delle leggi regionali approvate in attuazione della legge Delrio*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2015. Riguardo al riordino delle funzioni delle Province nelle Regioni a Statuto ordinario, vedasi D. Servetti, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione,op. cit.*.

[56]Sul tema si rinvia più dettagliatamente, al fine di fornire delucidazioni su questo spinoso argomento, ad un prossimo articolo.

[57]*Considerato in diritto*, p. 6.3.

[58]Definizione coniata da F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni ottanta*, in F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 15-34.

[59]*Ex multis* M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013.

[60]In proposito si vedano M. Dogliani, *Interpretazione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico,* Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3179-3189. R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

[61]«Se tentiamo di mettere a confronto il limite posto dall'art. 81 e l'interesse da esso tutelato con gli interessi da esso limitati, ci troviamo dinnanzi ad un incommensurabile divario: a fronte di quella disposizione sta infatti la Costituzione intera, nel suo disegno complessivo, nei suoi fondamenti. Un divario evidente, a misurare la profondità del quale è sufficiente ricordare che fra "tutti i valori ad essa potenzialmente contrapposti dalla Costituzione" sta in primo luogo il valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità. Un valore che già fornisce indicazioni certe sulle politiche da seguire, ulteriormente delineate dalla Costituzione già nei 'Principi fondamentali' (art. 3, comma 2), poi in vari altri luoghi. Il progetto è chiaro: affidando alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", la Costituzione indica l'obiettivo primario, impone una direzione. È un progetto vincolante che segna i compiti delle istituzioni repubblicane, dominato dalla consapevolezza della necessità di considerare le reali condizioni di vita della persona: "affermare l'esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale, equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento", equivale a privarlo di ogni sostanza», L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 138-139.