

L'abolizione delle province: evoluzione di un processo di semplificazione delle autonomie locali

*Rocco Steffenoni**

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Le riforme degli anni '90, il nuovo titolo V della Costituzione e la legge "La Loggia" - 3. La riforma delle province nell'ambito della legge 5 maggio 2009, n. 42 - 4. L'utilizzo della decretazione d'urgenza per riformare le province e la sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale - 5. La legge 7 aprile 2014, n. 56 sulla c.d. "abolizione delle province" - 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Con la legge 7 aprile 2014, n. 56 di revisione delle province e delle autonomie locali, che va sotto il nome del Sottosegretario Graziano Delrio, è stata portata a compimento la prima fase di un più ampio, e ambizioso, progetto che intende rivedere e attuare la vocazione federalista della Repubblica.

In attesa di una auspicata revisione costituzionale, con la legge n. 56/2014 si inizia a riscrivere l'equilibrio istituzionale del decentramento amministrativo depauperando le province di funzioni e mezzi ma, al contempo, favorendo sia l'utilizzo di corpi intermedi di raccordo come le città metropolitane sia l'estensione del bacino territoriale dei comuni attraverso lo strumento dell'unione e della fusione. La città metropolitana torna quindi in auge nel dibattito politico e istituzionale come un efficace strumento di coordinamento tra gli enti locali e le regioni a minori costi di funzionamento.

La crisi economica internazionale e la crisi del debito sovrano hanno imposto l'adozione di vincoli sovranazionali di contenimento della spesa pubblica (*spending review*), l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, l'aumento dei poteri della Corte dei conti in relazione al rispetto del patto di stabilità interno, nonché l'odierna revisione del quadro istituzionale degli enti locali.

Accanto a queste misure, lo Stato ha dovuto riconsiderare al proprio interno il costo del decentramento e delle autonomie prediligendo le "economie di scala" che l'accentramento statale e il coordinamento interistituzionale parrebbero offrire.

Quanto a tecnica legislativa, la l. n. 56/2014 non fa eccezione rispetto alla normazione recente. L'approvazione al Senato, in seconda lettura, del relativo disegno di legge con l'apposizione della questione di fiducia ha prodotto una legge che, mancando di rubriche, titoli, sezioni e capi, rischia di disorientare l'interprete. D'altro canto, il legislatore parrebbe aver accolto quantomeno il

(*) Dottore in Giurisprudenza, ammesso alla pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato.

monito della Corte costituzionale di non utilizzare gli strumenti di decretazione d'urgenza per adottare riforme di siffatta ampia portata (sent. n. 220/2013, *infra* par. 4.5).

Pertanto, al fine di valutare più diffusamente le previsioni alla base della legge n. 56/2014, si è scelto di ripercorrere le fasi principali del percorso istituzionale dagli anni '90 ad oggi. In tale modo si potrà osservare come in alcuni tratti la presente legge riproduca tendenze già in atto nell'ordinamento e come, per altri versi, si discosti con elementi di originalità.

2. Le riforme degli anni '90, il nuovo titolo V della Costituzione e la legge "La Loggia".

2.1. All'inizio degli anni '90 il disegno del decentramento amministrativo, come previsto dall'art. 5 (1) e nel titolo V della Costituzione, era ancora piuttosto inattuato (2).

Se da un lato, infatti, la Repubblica era ripartita in regioni, province e comuni (art. 114 Cost.), dall'altro, le province e i comuni esercitavano la propria autonomia solamente "nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" (art. 128 Cost.).

Il favore per l'accentramento statale era espresso dall'art. 118 della Costituzione che ammetteva in via meramente eventuale, e nel solo caso di un "interesse esclusivamente locale", l'attribuzione di funzioni amministrative regionali "alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali".

La strada per un più effettivo decentramento è stata intrapresa con la l. 8 giugno 1990, n. 142 (3) ("Ordinamento delle autonomie locali") che detta "i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni" (art. 1, comma 1), escludendo al contempo le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano (comma 2). In particolare, la provincia, intesa come "ente locale intermedio fra comune e regione, [che] cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale" (art. 2), si qualifica come un ente autonomo, titolare di funzioni sia proprie sia attribuite o delegate da leggi

(1) Il favore dell'ordinamento europeo per la sussidiarietà è noto. Quest'indirizzo trova conferma anche nell'ultima versione dell'art. 1, par. 2, TUE, in base al quale "Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

(2) In merito, già M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato Repubblicano*, in *Reg. e gov. locale*, 6, 1981, pp. 17 e ss.; F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 3, 2001, p. 437-452; M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, pp. 435-459; S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astid-online.it, 2009; S. SPINACI, *Intorno alla tentata riforma delle Province*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2012, pp. 945-964.

(3) Per un commento su questa legge si veda F.G. SCOCA, *L'art. 3 della legge n. 142 del 1990 e la tipologia delle funzioni provinciali e comunali*, in AA.VV., *Le funzioni da trasferire agli enti locali nell'area metropolitana dopo la legge 142/1990*, Milano, 1993.

statali o regionali nei modi previsti dall'art. 3 della stessa legge. Sulla base di quest'ultima disposizione, infatti, le regioni *“organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province”*, a meno che non vi siano esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori (comma 1).

Al contempo, l'art. 14 dell'Ordinamento attribuisce a ciascuna provincia, nell'ambito del proprio territorio, le funzioni amministrative di interesse provinciale a tutela e promozione dell'ambiente e della salute, dei trasporti, dell'istruzione e del lavoro. Inoltre alle province vengono altresì demandati compiti di programmazione economica, territoriale, ambientale e di sviluppo della regione (art. 15), anche se *“ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali”* (comma 2).

Tuttavia, per un più rilevante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali è necessario attendere il successivo d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che dà attuazione alle deleghe della l. n. 59/1997 (c.d. *“legge Bassanini”*) (4).

Infatti, la legge Bassanini, in linea con la precedente previsione dell'art. 3 l. n. 142/1990, stabilisce che *“Nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale”* (art. 4, comma 1). Inoltre, il conferimento degli altri compiti e funzioni concernenti *“tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”* (art. 1, comma 2) dovrebbe avvenire con un decreto legislativo (art. 4, comma 2).

Per ciascuna di queste attribuzioni, l'art. 4, comma 3, l. n. 59/1997 precisa che devono essere perseguiti in sede di adozione delle disposizioni di dettaglio alcuni principi fondamentali, quali: sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale e, infine, autonomia organizzativa e regolamentare.

In seguito, le funzioni attribuite alla provincia dall'art. 14 l. n. 142/1990 trovano altresì conferma (e sostanziale riproduzione) anche negli artt. 19-21 del successivo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che abroga interamente l'Ordinamento delle autonomie locali (art. 274, comma 1, lett. q)).

(4) A lato del federalismo amministrativo, nello stesso anno la l. 15 maggio 1997, n. 127 (*“Bassanini bis”*) e l'anno successivo la l. 16 giugno 1998, n. 191 (*“Bassanini ter”*) dispongono numerose previsioni in favore della semplificazione amministrativa.

In particolare, l'articolo 3 TUEL, in linea con le precedenti previsioni, definisce la provincia quale *“ente locale intermedio tra comune e regione, [che] rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo”* (comma 3). A tal fine, alle province (e ai comuni) viene attribuita *“autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica”* (comma 4). Tuttavia, il successivo comma 5, pur non mettendone in dubbio le *“funzioni proprie”*, è assai generico nell'ammettere il conferimento di funzioni *“con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà”*.

2.2. Con la riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) (5), e in seguito con la legge di attuazione della riforma costituzionale (l. 5 giugno 2003, n. 131, c.d. “legge La Loggia”)(6), l'ordinamento ha orientato il riparto costituzionale delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo secondo una progressiva attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1). Se da un lato si conferma che le province sono enti autonomi *“con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”* (art. 114), dall'altro lato si precisa che le province sono titolari di *“funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”* (art. 118, comma 2). Tra le materie di legislazione esclusiva statale rientrano, peraltro, *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni*

(5) Tra le prime pubblicazioni si segnalano: AA.Vv., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. BERTI-G.C. DE MARTIN, Milano, 2001; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Cost.*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 5 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e “federalismo amministrativo”*, in *Le Regioni*, 2, 2001, pp. 257-266; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 4, 2001, pp. 667-681.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di “governance” in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1153-1196; Z. CIUFFOLETTI, *Il nodo del federalismo*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1197-1202; G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1247-1272; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Milano, 2002; AA.Vv., *La funzione normativa di Comuni, Province e città nel nuovo sistema costituzionale*, a cura di A. PIRANO, Palermo, 2002; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.Vv., in *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di G. ROLLA, M. OLIVETTI, Torino, 2003, p. 23 e ss. Si segnalano, inoltre, anche gli atti del 50° Convegno di studi amministrativi dedicato a *“L'attuazione del titolo V della Costituzione”* (Varenna, 16-18 settembre 2004).

(6) A. RUGGERI, *Note minime, «a prima lettura», a margine del disegno di legge La Loggia*, in *Giur. It.*, 2002, 2; G. VISPERINI, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p. 1109 e ss.; da ultimo, M. GLORIA, *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, 2014, p. 38 e ss. Con riferimento alle sentenze nn. 236, 238, 239, 280 del 2004 con cui la Corte costituzionale ha preso in esame la costituzionalità della l. n. 131/2003 (*infra* par. 2.2), si veda M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”* (nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004), in www.forumcostituzionale.it, 2004.

fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, comma 2, lett. p)) (7).

Inoltre, in linea con il riparto delle competenze legislative, l’art. 117, comma 6, prevede che le province *“hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a loro attribuite”*. A riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che la legge (statale o regionale) determina il riparto tra: funzioni *proprie* e *conferite* con legge statale e regionale (118, comma 2), funzioni *fondamentali* (117, comma 2, lett. p)) e funzioni *attribuite* (art. 118, comma 1) (8).

La legge “La Loggia” (n. 131/2003) delega quindi il Governo a dare attuazione alla previsione dell’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. sulle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2), nonché al nuovo art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative (art. 7).

In particolare, tra i principi e criteri direttivi, l’art. 2 prevede che vengano individuate le funzioni fondamentali delle province e degli altri enti locali al fine di prevedere *“la titolarità di funzioni connaturate 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”* (lett. b)); inoltre, lo stesso articolo dispone di *“valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella collocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l’esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l’ottimale gestione [...]”* (lett. c)).

Quanto all’esercizio delle funzioni amministrative l’art. 7 prevede che *“Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà,*

(7) Una recente sentenza della Corte costituzionale ha descritto l’art. 117, comma 2, lett. p) come la disposizione che *“indica le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali”* (sent. n. 220/2014, *infra* par. 4.5).

(8) *“Quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p, e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime”* (Corte Cost. sent. n. 43/2004). Per una disamina sul punto, si vedano P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1223-1232; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2002, pp. 417-490; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, p. 23 e ss. Per quanto riguarda, invece, le funzioni provinciali nelle leggi di settore, v. F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La provincia negli attuali assetti istituzionali*, cit., pp. 23-36.

differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, [...]” (comma 1). In ogni caso, però, “Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale” (comma 6).

Questa delega, tuttavia, non è stata esercitata da parte del Governo, che, invece, ha preferito proseguire per la via del federalismo fiscale in assenza di una ben definita allocazione delle funzioni amministrative alle province e agli altri enti locali per effetto della riforma del titolo V.

3. La riforma delle province nell'ambito del federalismo fiscale.

3.1. Una nuova stagione di riforme si apre con la legge 5 maggio 2009, n. 42 che delega il Governo a dare attuazione all'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (art. 2).

Nell'individuare i principi e criteri direttivi per il finanziamento delle funzioni delle province e degli altri enti locali, l'art. 11, comma 1, lett. *a*), si limita a suddividere le funzioni in due tipologie: da un lato, le “funzioni fondamentali” in cui rientrano le funzioni *ex art. 117, comma 2, lett. p*); dall'altro lato, le funzioni residuali o “altre funzioni”. Per la prima tipologia l'art. 12, comma 1, prevede inoltre che queste dovranno essere “*prioritariamente finanziate*” dalla compartecipazione o dall'intero gettito derivante da alcune specifiche voci di tributi.

Ai soli fini della delega sul federalismo fiscale, le funzioni (e i servizi fondamentali) dei comuni e delle province vengono ulteriormente precisate. L'art. 21, comma 4, qualifica come “fondamentali”, e quindi oggetto di finanziamento integrale, le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo fino all'ammontare complessivo del 70% della spesa, nonché quelle di istruzione pubblica, nel campo dei trasporti, per la gestione del territorio, per la tutela ambientale e, infine, per lo sviluppo economico e per il mercato del lavoro.

Inoltre, l'art. 21, comma 1, lett. *a*) prevede che, nelle more dell'attuazione della delega sulle funzioni degli enti locali *ex art. 118 Cost.*, lo Stato e le regioni provvedono alla copertura del finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza statale o regionale e degli ulteriori oneri per la ridefinizione delle funzioni che si rendessero necessari in seguito all'entrata in vigore dei due decreti legislativi previsti dal richiamato art. 2.

Pertanto, in assenza di una precisa definizione normativa dell'insieme delle funzioni delle province e degli altri enti locali, la legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009) ha adottato un nuovo criterio di riorganizzazione delle funzioni il cui scopo non è certo sistematico bensì volto a individuare un meccanismo efficace di finanziamento in assenza di precisi riferimenti (9).

3.2. Successivamente alla legge delega sul federalismo fiscale, il Parlamento ha tentato di superare l'*impasse* politica in cui versava la devoluzione di funzioni, autonomia e poteri agli enti locali.

In primo luogo, il 13 gennaio 2010 viene quindi presentato alla Camera un disegno di legge per il riordino degli enti locali e delle funzioni amministrative (10).

Si tratta di un d.d.l. (A.S. 1464) che all'art. 13 delega il Governo ad adottare una "Carta delle autonomie locali", che, raccogliendo sistematicamente tutta la normativa del settore, consenta di superare il d.lgs. n. 267/2000 (TUEL). Inoltre, lo stesso si propone altresì di individuare e disciplinare le funzioni fondamentali degli enti locali in attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. (artt. 2-8), nonché di individuare e trasferire le funzioni amministrative agli enti locali in virtù dell'art. 118 (art. 9). Infine, una volta specificate le funzioni, queste sono finanziate secondo i principi e i criteri della l. 42/2009 sul federalismo fiscale.

In secondo luogo, in attuazione della delega disposta dalla l. n. 42/2009, si ripropone con il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 una definizione delle funzioni degli enti locali al solo fine della disciplina per la determinazione del fabbisogno standard e del superamento del criterio del costo storico (11).

(9) Del resto, se già in prossimità della riforma del titolo V della Costituzione la dottrina dubitava della chiarezza in materia di individuazione e attribuzione delle funzioni, con la delega in materia di federalismo fiscale questa tematica diviene ancora più evidente. Cfr. L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, cit., p. 48-49 per il quale il termine funzione deve essere inteso in senso "descrittivo"; A. CELOTTO, A. SALANDREA, *Le funzioni amministrative*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 186; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 388 e ss.

(10) Disegno di legge "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati" (A.C. 3118), approvato in Assemblea il 30 giugno 2010 e, quindi, inviato per l'esame del Senato in data 2 luglio 2010, dove giace dal 28 luglio 2010 davanti alla Commissione Affari Costituzionali (A.S. 2259). Nei richiami al testo del ddl si fa riferimento all'ultima versione disponibile sul sito del Senato. Per una disamina, si veda G. MELONI, *Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita ai comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle Autonomie*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la Carta delle autonomie: novità, limiti, proposte*, Roma, 2007, p. 111 e ss.

(11) In particolare, il decreto-legislativo, recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province" attua gli articoli 2, comma 2, lettera f), 11, comma 1, lettera b), 13, comma 1, lettere c) e d), 21, commi 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4, nonché 22, comma 2, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Province.

In particolare, l'art. 3, comma 1, d.lgs. 216/2010 conferma l'impianto precedente della legge delega, fugando ogni dubbio sull'eventuale esaustività di tali criteri anche per finalità che non siano fiscali o di spesa (12). Inoltre, seppur in via provvisoria, per quanto concerne le funzioni "fondamentali" delle province persistono le stesse funzioni già individuate in sede di disamina dell'art. 21 della legge delega n. 42/2009 (*supra* par. 3.1).

4. L'utilizzo della decretazione d'urgenza per riformare le province e la sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale.

La tendenza legislativa che si manifesta per effetto della congiuntura della crisi economica internazionale e della crisi dei debiti sovrani si riverbera anche nel dibattito sulla riforma degli enti locali (13).

Nell'ordinamento si assiste, infatti, a un progressivo ritorno all'accentramento dei poteri sia nell'ottica del contenimento della spesa per favorire l'equilibrio economico finanziario sia per il rispetto degli obblighi finanziari internazionali a cui l'Italia ha aderito (14). Conseguentemente, per ottenere la quadratura del cerchio viene progressivamente ampliato anche il sistema dei controlli sulle amministrazioni locali e implementato il sistema sanzionatorio che ne deriva (15).

(12) L'art. 3, comma 1, prevede infatti che "Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della 5 maggio 2009, n. 42" sono quelle previste nell'articolo. In particolare, si precisa che gli ulteriori articoli che non sono stati menzionati in corpo di testo riguardano aspetti di riforma degli assetti di governo degli enti locali.

(13) In tale senso si vedano le considerazioni del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, p. 88 e ss.

(14) Da ultimo, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 29-50. Si consideri, in estrema sintesi, l'introduzione nell'ordinamento con legge costituzionale (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) del principio del "pareggio di bilancio" come conseguenza dell'adesione al Trattato sul *Fiscal Compact* in data 2 marzo 2012; cfr. L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Il Mulino, 2013. Sulla base della richiamata legge costituzionale sono stati novellati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione non solo nel senso di introdurre il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio ma affiancando anche un vincolo di sostenibilità del debito da parte delle pubbliche amministrazioni cosicché anche queste ultime operino nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Ad esempio al novellato art. 119 Cost., dopo l'affermazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali, è stato aggiunto che questa autonomia si esercita "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e [gli enti locali] concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Un interessante intervento sull'art. 119 Cost., ancorché datato, si rinviene in P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1425-1484.

(15) M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, relazione presentata al 59° Convegno di studi amministrativi dedicato a "Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione" (Varenna, 19-21 settembre 2013), in corso di pubblicazione; F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013, pp. 585-616.

Tale fenomeno appare in evidente controtendenza con i pregressi orientamenti che informavano la politica legislativa statale al principio di sussidiarietà. In questo contesto si annoverano alcune proposte di legge che intendono riscrivere le disposizioni che regolano gli enti locali.

In particolar modo, le province vengono additate nel dibattito politico come enti sostanzialmente inutili, causa di sprechi di risorse per l'indeterminatezza delle funzioni svolte e per la duplicazione dei costi della politica. Per queste ragioni si avanzano proposte atte a diminuirne progressivamente il numero e diversificarne le funzioni in attesa della loro definitiva abolizione per effetto di una revisione costituzionale.

4.1. Un primo tentativo di abolire le province è rappresentato dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (c.d. "Manovra bis"), recante *"misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*.

In particolare, l'art. 15, comma 1, mostra l'intenzione del legislatore di intervenire quanto prima in parallelo con legge costituzionale in modo da rivedere la *"disciplina costituzionale del livello di governo provinciale"*.

Nelle more dell'attuazione di questa riforma costituzionale, lo stesso comma 1 prevede che, una volta conclusosi il mandato amministrativo provinciale, ciascuna provincia con una popolazione inferiore a 300.000 abitanti o con superficie inferiore a 3.000 chilometri quadrati venga soppressa; inoltre le funzioni delle province devono venire attribuite alle Regioni (che hanno facoltà di riattribuirle successivamente ai comuni) o alle province limitrofe (comma 3). In ogni caso, viene fatto divieto espresso di istituire province in Regioni con meno di 500.000 abitanti (comma 4).

Tuttavia, in sede di conversione del decreto-legge l'intero art. 15 è stato soppresso, ad eccezione del comma 5, in base al quale *"A decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto è ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore"*. Sostanzialmente, quindi, è rimasto in vigore solo il dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali.

Il *revirement* del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge suggerisce che le esigenze di "fare cassa" non sono sufficienti per superare il diffuso malcontento su una riforma - forse affrettata - che, anziché portare a termine il percorso di attribuzione delle funzioni alle province e agli enti locali in un'ottica costituzionalmente orientata di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ha proposto, al contrario, una riorganizzazione delle province fondata pressoché solo sull'aspetto territoriale e sulla loro supposta inutilità.

4.2. Un secondo tentativo è costituito dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. "Salva-Italia"), convertito in legge con modificazioni dalla l. 22 dicembre

2011, n. 2014, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*” (16).

La riforma del sistema italiano delle province si incardina nei commi 14-22 dell’art. 23, d.lgs. n. 201/2012 che disciplina sia in materia di funzioni sia in materia di governo.

Il comma 14 prevede che “*spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*”. Inoltre, i commi 18 e 19 impongono che, a seconda delle funzioni, lo Stato e le regioni - e perfino lo Stato in via sostitutiva delle regioni - dispongano con legge il trasferimento ai comuni delle funzioni attribuite alle province e delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l’esercizio delle medesime funzioni, salvo non persistano esigenze di unitarietà o di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che ne giustificano il trasferimento alle regioni (17).

Ai commi 15-17 e 22 dell’art. 23 si disciplina il governo delle province, l’organizzazione e le retribuzioni. In particolare, si precisa che tra gli organi di governo della provincia vi sono unicamente il Consiglio provinciale e il Presidente della provincia, il primo composto da massimo dieci membri “*eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia*”, mentre il secondo è scelto tra questi ultimi. Per entrambi la durata della carica è di cinque anni e sono eletti secondo le disposizioni stabilite con legge statale.

Il comma 20 dello stesso articolo introduce inoltre una disciplina transitoria in base alla quale “*agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012*” si applica fino al 31 marzo 2013 l’art. 141 TUEL in materia di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali, mentre gli organi provinciali, “*che devono essere rinnovati successivamente*

(16) G. VESPERINI, *Le nuove province, commento all’articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2012, p. 272 e ss.

(17) Con l’art. 1, comma 115, d.l. 24 dicembre 2012, (legge di stabilità 2013) l’applicazione dell’art. 23, commi 18-19, d.l. n. 201/2011 è sospesa per un anno “*Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale e al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti*” dal d.l. n. 95/2012 e dal processo di riorganizzazione periferica dello Stato. Da questa disposizione la Corte Costituzionale ha tratto l’ulteriore argomento in base al quale “*lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione*” per cui “*la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d’urgenza»*” (Corte Cost. sent. n. 220/2013, cfr. più diffusamente par. 4.5). Secondo VESPERINI, ult. cit., dall’art. 23, comma 8, “[...] *consegue l’abrogazione tacita di tutte le norme che attribuiscono funzioni (diverse da quelle indicate espressamente nella nuova disciplina) alle province: sia di quelle generali, sopra richiamate, del d.lgs. n. 267/2000 e del d.lgs. n. 216/2010, che di quelle settoriali regolate da numerose leggi statali e regionali*”.

al 31 dicembre 2012”, possono restare in carica “fino a scadenza naturale”. Quindi, una volta decorso questo periodo, sarebbe stato possibile procedere all’elezione dei nuovi organi sulla base delle richiamate nuove disposizioni sul governo della provincia (18).

Infine, il comma 20-*bis* dell’art. 23 precisa che queste disposizioni non si applicano alle province autonome di Trento e Bolzano, ma trovano applicazione per le regioni a statuto speciale, alle quali è fatto obbligo di adeguarsi.

Tuttavia, qualche anno più tardi, queste ultime disposizioni (art. 23, commi 14-20 e 20-*bis*) del d.l. n. 201/2011 sono state interamente caducate per effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale disposta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220/2013 (*infra* par. 4.5).

4.3. Con un terzo tentativo di riforma, il Governo ha adottato il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. “Spending review”), convertito con modificazioni in legge dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

Con gli artt. 17 e 18 del decreto il legislatore ha riordinato le province e le città metropolitane nell’ottica di razionalizzare e ridurre la spesa statale complessiva per gli enti territoriali (19).

Si tenga presente, peraltro, che la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 220/2013 (*infra* par. 4.5) ha dichiarato costituzionalmente illegittimi anche gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012, ma che, al momento della emanazione di quest’ultimo decreto-legge, l’art. 23 d.l. n. 201/2011 era ancora in vigore. Non a caso, sotto la vigenza dell’art. 23, l’art. 17, comma 12, precisa che non intende operare alcuna modifica al sistema di governo delle province.

Ad ogni modo, per quanto concerne il territorio, l’art. 17 rimanda a un successivo D.P.C.M. la determinazione dei requisiti minimi per il riordino delle province, ad eccezione delle province “in cui si trova il comune capoluogo di regione” (comma 2). In adempimento alle prescrizioni di questo comma, il Consiglio dei Ministri ha deliberato in data 20 luglio 2012 che i requisiti minimi sono: “a) dimensione territoriale non inferiore a [2.500] chilometri quadrati; b) popolazione residente non inferiore a [350.000] abitanti” (art. 1, comma 1) e che le “nuove province risultanti dalla procedura di riordino devono possedere entrambi i [predetti] requisiti”, salve le deroghe previste dai commi 3 e 4 dell’art. 17 (20).

L’art. 17, commi 3 e 4, disciplina infatti il procedimento per proporre

(18) Nel frattempo l’art. 1, comma 115 della legge di stabilità 2013 (l. 24 dicembre 2012, n. 228) aveva sospeso l’applicazione dell’art. 23 d.l. n. 201/2011 fino al 31 dicembre 2012 e posticipato il termine per l’applicazione del commissariamento delle amministrazioni provinciali. Tale comma 115, dopo successive modifiche (da ultimo art. 1, comma 325, l. n. 147/2013) è stato abrogato dall’art. 1, comma 143, l. n. 56/2014. (Su quest’ultima legge, si v. *infra* par. 4).

(19) Ancora una volta, le esigenze di bilancio sono evidenti nell’*incipit* della riforma. L’art. 17, comma 1, prevede infatti che siffatte disposizioni sono emanate “Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio”.

un'ipotesi di riordino delle province da parte del Consiglio delle autonomie locali di ciascuna regione, in base al quale (o in assenza del quale), decorsi i termini indicati, il Governo può adottare l'atto di riordino delle province.

Per quanto concerne le funzioni, l'art. 17, comma 5, prevede che alle province vengono attribuite: le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei comuni già disposte dall'art. 23, comma 14, d.l. n. 201/2011, le funzioni *ex art.* 117, comma 2, lett. *p*), Cost. provvisoriamente assegnate alle province ai sensi dell'art. 17, comma 10, quali: a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo del trasporto privato, costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; c) la programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado. Oltre a queste ipotesi, il richiamato comma 5 dell'art. 17 impone che sia "*trasferita ai comuni*" ogni altra funzione amministrativa, così come individuata da un D.P.C.M. (mai emanato, nonostante i termini indicati dal comma 7) (21). Mentre per le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni nelle materie *ex artt.* 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. l'art. 17, comma 11, non apporta alcuna variazione.

Infine, per armonizzare su tutto il territorio nazionale i principi espressi in queste disposizioni, alle regioni a statuto speciale è fatto obbligo, entro sei mesi, di adeguare "*i propri ordinamenti ai principi [dell'art. 17], che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*" (comma 5). Al tempo stesso quest'ultimo comma esclude l'applicabilità dell'art. 17 alle province autonome di Trento e Bolzano.

4.4. Un quarto tentativo di riforma è rappresentato dal d.l. 5 novembre 2012, n. 188 recante "*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*", che tuttavia non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dall'emanazione del relativo d.P.R.

(20) L'art. 1, comma 4, D.P.C.M. 20 luglio 2012 dispone inoltre che "*Il riordino di cui all'articolo 17, comma 1, del citato decreto-legge n. 95 del 2012 non può comportare l'accorpamento di una o più province esistenti alla data di adozione della presente delibera con le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del medesimo decreto-legge e con le modalità e i tempi ivi indicati, sono soppresse con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane*".

(21) L'art. 17 richiede altresì che con uno o più D.P.C.M., da adottarsi entro 180 giorni, venga fatta "*puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni stesse e al loro conseguente trasferimento dalla provincia ai comuni interessati*" (comma 8). Tale D.P.C.M., tuttavia, non è mai stato emanato, così da precludere l'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 6, dal momento che il successivo comma 9 prevede che la decorrenza dell'esercizio di queste ultime funzioni è "*inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime*".

Con tale decreto, il Governo intende dare una prima attuazione agli artt. 17 e 18 d.l. n. 95/2012 (“Spending review”) e modificarne alcune previsioni. In particolare, l’art. 2 elenca le province nelle regioni a statuto ordinario a decorrere dal 1° gennaio 2014 e l’art. 6 prevede che ciascuna di queste ultime province *“succede a quelle ad essa preesistenti in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale”*.

Inoltre, l’art. 4, comma 1, lett. b), inserisce il comma 10-bis all’art. 17 d.l. n. 95/2012 secondo il quale le regioni sono tenute a trasferire con legge le funzioni trasferite alle province nell’ambito delle materie ex art. 117, commi 3 e 4, Cost. *“salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle Regioni medesime. In caso di trasferimento delle funzioni ai sensi del primo periodo, sono altresì trasferite le risorse umane, finanziarie e strumentali”*.

4.5. Con la sentenza n. 220/2013 (19 luglio 2013, Est. Silvestri) la Corte Costituzionale ha deciso più ricorsi in via principale, riuniti per identità di oggetto, che riguardano, tra l’altro, la legittimità costituzionale di alcuni commi dell’art. 23 d.l. n. 201/2011 (*supra* par. 4.2) e degli articoli 17 e 18, d.l. n. 95/2012 (*supra* par. 4.3).

La Corte fonda la propria motivazione sul contrasto di queste disposizioni con l’art. 77 Cost., in quanto adottate con lo strumento del decreto-legge, in relazione agli artt. 117, comma 2, lett. p) e 133 Cost. *“che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull’ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall’art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»”*.

In particolare, la Corte osserva che queste ultime disposizioni costituzionali riguardano le componenti essenziali dell’ordinamento degli enti locali, che *“per loro natura [sono] disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali”* e che, in quanto tali, sono *“norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’art. 77 Cost.”*.

Quindi, sebbene *“po[ssa] essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento”*, ciononostante *“la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una tra-*

sformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

Per questo ordine di motivi la Corte ha accolto le censure addotte dalle ricorrenti dichiarando l'illegittimità costituzionale dei commi 14-20 dell'art. 23, d.l. n. 201/2011 e, in via consequenziale, del comma 20-*bis* dello stesso articolo, nonché parimenti degli artt. 17 e 18, d.l. n. 95/2012.

Tuttavia, questa pronuncia, nonostante caduchi un così complesso articolato normativo sulla base della preclusione costituzionale all'esecutivo di utilizzare la decretazione d'urgenza in queste circostanze, non consente all'interprete e allo stesso legislatore di risolvere in anticipo alcuni (e ulteriori) dubbi di merito (22) circa la legittimità costituzionale delle previsioni adottate con il d.l. 201/2011 e 95/2012 e, conseguentemente, della costituzionalità della successiva l. n. 56/2014 (*infra* par. 5) (23).

5. La legge 7 aprile 2014, n. 56 sulla c.d. "abolizione delle province".

Con la l. 7 aprile 2014, n. 56 ("legge Delrio") il Parlamento ha approvato l'articolo unico di riforma delle province, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*" (c.d. "Abolizione province") (24).

(22) Peraltro, la Corte ha ben precisato 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*" e ancora che "*A prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria, occorre ribadire che a fortiori si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province*" (Corte Cost. sent. 220/2013).

(23) G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti della "riforma delle Province"* (nota a sentenza (3 luglio 2013) 19 luglio 2013, n. 220), in *Giur. Cost.*, 2013, 4, p. 3242 e ss. Sull'impatto della sentenza n. 220/2013 sulle iniziative di governo si veda F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *astrid-online.it*, 11 novembre 2013. Sul successivo d.d.l. Delrio si segnalano anche i "*Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*" resi per la Presidenza del Consiglio dei Ministri da numerosi autorevoli studiosi della materia in seguito all'appello dal titolo "*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e altri, pubblicati sul sito affariregionali.gov.it.

(24) G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in federalismi.it, 8 gennaio 2014; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in federalismi.it, 25 gennaio 2012.

Il testo di partenza era stato presentato con il d.d.l. A.C. 1542 ed è stato approvato definitivamente dalla Camera in seconda lettura (A.C. 1542-B) sulla quale è stata posta anche una questione di fiducia (25).

Nel delineare le caratteristiche delle città metropolitane e delle province, la l. n. 56/2014 le individua per ciascuna in materia di territorio, governo e funzioni. Inoltre la legge disciplina altresì l'unione di comuni (26) riscrivendo l'art. 32, comma 3, TUEL e abrogando le precedenti disposizioni sulle c.d. "Unioni speciali" (27).

Tuttavia, il fatto che la l. n. 56/2014 sia stata denominata "abolizione delle province" non significa affatto che le province siano state integralmente abolite. Alle stesse, anzi, è stata data sostanzialmente una nuova forma e precise funzioni, talvolta più estese delle precedenti, "*in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*" (comma 51).

Del resto, il 20 agosto 2013, assieme al d.d.l. A.C. 1542, il governo ha presentato anche il d.d.l. costituzionale A.C. 1543 (28), recante "*Abolizione delle province*", che, prendendo atto di quanto ha affermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 220/2013 (*supra* par. 4.5), propone la soppressione in Costituzione delle province e affida a una legge dello Stato di determinare i criteri con cui lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, individuano "*le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni*" (art. 3).

La città metropolitana, seppur costituzionalmente prevista nel nuovo titolo V (art. 114), non aveva mai trovato una effettiva attuazione (29). In questa circostanza, invece, la duttilità della città metropolitana ha consentito al legislatore di proporre, a costituzione invariata, un modello di riforma degli enti locali che favorisce l'accorpamento delle funzioni e i mezzi (in termini di patrimonio umano, materiale e finanziario) degli enti.

Gli organi delle città metropolitane, alla pari di quelli delle province, ri-

(25) Il d.d.l. A.C. 1542 presentato il 20 agosto 2013, approvato il 21 dicembre 2013, e trasmesso al Senato il 27 dicembre 2013 (A.S. 1212). Dopo l'approvazione con modificazioni del 26 marzo 2014, la Camera lo approva definitivamente il 3 aprile 2014 (A.C. 1542-B). Per alcune osservazioni critiche sull'A.S. 1212, si segnala l'Audizione in data 16 gennaio 214 del Presidente della Sezione autonomie della Corte dei conti, dott. Falcucci, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

(26) Le unioni di comuni sono enti locali e sono funzionali all'esercizio associato di funzioni e servizi. In parte, la disciplina era già stata introdotta dall'art. 11 l. n. 142/2011 in materia di modifiche territoriali, fusione e istituzione di comuni.

(27) Si tratta, in particolare, dell'abrogazione dell'art. 19, commi 4-6, d.l. n. 95/2012 e dell'art. 16, commi 1-13, d.l. n. 138/2011.

(28) Come riporta anche la relazione che accompagna il d.d.l. cost., "*In particolare, con il presente disegno di legge costituzionale si dispone l'abolizione delle province, con la soppressione della dizione di «Province» nei diversi articoli della Costituzione che attualmente disciplinano questo ente territoriale: le province, pertanto, non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario [...] affidando [art. 3] alla legge statale la funzione di definire un insieme di criteri e di requisiti generali in base ai quali lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, devono individuare le forme e le modalità di esercizio delle funzioni che oggi spettano alle province*". Successivamente queste previsioni sono state inserite anche negli artt. 24, 27 e 28 del più ampio d.d.l. cost. (A.C. 1429) dell'8 aprile 2014.

cevano una investitura di secondo grado (30), in quanto sono nominati o eletti tra coloro che già esercitano un mandato nell'ente locale, e dovranno svolgere l'importante ruolo di raccordo tra comuni e regioni.

Del resto, l'avvicendamento tra le dieci città metropolitane e le province afferenti al loro territorio è evidentemente senza soluzione di continuità, come si apprende dalla stessa legge. Infatti, al comma 16 si prevede che *“Il 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni”* (31); e, ad ulteriore evidenza, *“Ove alla predetta data non sia approvato lo statuto della città metropolitana, si applica lo statuto della provincia”* (32). Ciò almeno fino al 30 giugno 2015 quando, in caso di mancata approvazione dello statuto, lo Stato può procedere con i propri poteri sostitutivi in attuazione dell'art. 120 Cost. (l. n. 131/2003) (33).

(29) Il modello della città metropolitana viene definito con la l. n. 142/1990 (*supra* par. 2.1). In particolare, gli artt. 17-21 intendevano suddividere progressivamente l'amministrazione locale nell'area metropolitana in comuni e città metropolitane (art. 18) e ridefinire la distribuzione delle funzioni dalle province alle città metropolitane, attribuendo a queste ultime non solo le *“funzioni di competenza provinciale”* ma anche le *“funzioni normalmente affidate ai comuni”* che possono essere oggetto di un esercizio coordinato (art. 19). Con l'adozione del TUEL, agli artt. 22-26 pongono in via meramente eventuale l'adozione delle città metropolitane, in evidente contrasto con la linea intrapresa dall'art. 20, comma 1, l. n. 142/1990. La revisione costituzionale del 2001, pur aderendo all'organizzazione del governo locale tra comuni, province, città metropolitane, non risolve la difficile applicazione concreta della città metropolitana. In seguito, nonostante altri tentativi di riforma delle città metropolitane (A.C. nn. 1464, 2105), si rinviene principalmente l'art. 18 d.l. 95/2012 (*supra* par. 4.3). Tuttavia, la mancata conversione in legge del d.l. 188/2012 (*supra* par. 4.4), che introduceva tramite l'art. 5 alcune modifiche all'art. 18 d.l. 95/2012, e la sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale (*supra* par. 4.5) ha determinato un ulteriore arresto della riforma delle città metropolitane. S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento Repubblicano*, Roma, 2009, pp. 161-180; C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *giustizia-amministrativa.it*; F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *astrid-online.it*, giugno 2014; A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *confrontocostituzionali.eu*, 23 giugno 2014.

(30) In merito alla conformità costituzionale delle elezioni di secondo grado con riferimento al principio di uguaglianza, si v. Corte cost. sent. nn. 96/1968 e 198/2012. Inoltre, con riferimento all'art. 114 Cost. le sentt. nn. 274/2003 e 144/2009 hanno stabilito la non necessaria totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale. Cfr. anche E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *astrid-online.it*, 27 ottobre 2013; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *astrid-online.it*, 29 ottobre 2013.

(31) Già l'art. 18, comma 5, l. n. 142/1990 disponeva che *“La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia”*.

(32) Peraltro, il comma 16, l. n. 56/2014 prevede ulteriormente che *“Le disposizioni dello statuto della provincia relative al presidente della provincia e alla giunta provinciale si applicano al sindaco metropolitano; le disposizioni relative al consiglio provinciale si applicano al consiglio metropolitano”*.

(33) L'art. 8, comma 1, l. n. 131/2003, che ha dato attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost., stabilisce il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, tale potere deve essere proporzionato alle finalità perseguite e qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, *“la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”* (comma 3).

5.1. Secondo la riforma “Delrio”, le città metropolitane sono “enti territoriali di area vasta” (comma 2) e sono quelle di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (comma 5) (34). Ciascuna è regolata in transitoria dai commi 5-50 dell’art. 1, “in attesa della riforma del titolo V” e delle relative disposizioni attuative (35).

Per quanto concerne il territorio, in base al comma 6 quello “della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima”, fermo restando il potere di iniziativa dei comuni ai sensi dell’art. 133 Cost. Inoltre, ai soli fini elettorali, il comma 33 ripartisce i comuni delle città metropolitane in nove scaglioni sulla base della popolazione per numero di abitanti.

Il governo delle città metropolitane è ripartito tra il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (commi 7-43), mentre la disciplina elettorale è regolata ai commi 25-39.

Il sindaco metropolitano corrisponde di diritto al sindaco del comune capoluogo (comma 19), mentre il consiglio metropolitano è eletto “dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana” (comma 25) tramite il “voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana” (comma 30). Tra l’altro, il voto può essere espresso anche con la preferenza per uno specifico candidato (comma 35).

Ciascun consiglio metropolitano dura in carica cinque anni ed è composto dal sindaco metropolitano e da un numero variabile di membri, corrispondenti a: 24 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti, 18 consiglieri per la fascia tra 800.000 e 3 milioni di abitanti e, infine, 14 consiglieri nelle altre città metropolitane (commi 19-21).

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana (comma 42) ed è un organo che, eccettuato il potere di approvare lo statuto (36), ha limitati poteri consultivi e propositivi.

Ciascuno di questi organi si configura, quindi, come ente di secondo grado in quanto non direttamente eletto dalla popolazione. Tuttavia, in deroga a questa previsione, il comma 22 ammette che statutariamente possa essere prevista l’elezione diretta a suffragio universale sia per la carica di sindaco sia

(34) Sostanzialmente, se si eccettua la previsione *ad hoc* per Roma e l’inclusione di Reggio Calabria, si tratta delle stesse città metropolitane già previste dall’art. 17, comma 1, l. n. 142/1990 e, in seguito, anche dall’art. 22 TUEL. Sul dibattito attorno allo statuto di specialità della città metropolitana di Roma Capitale, come previsto ai commi 101-103 della riforma “Delrio”, si veda P. BARBERA, *Considerazioni sull’ordinamento della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *astrid-online.it*, 6 novembre 2013.

(35) Il riferimento è di nuovo al d.d.l. costituzionale A.C. 1543 sull’abolizione delle province (*supra* par. 5.1). Tra l’altro, lo stesso comma 5 fa un ulteriore riferimento ad una prossima riforma nella parte in cui afferma che “I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti”.

per quelle del consiglio metropolitano con il “*sistema elettorale che sarà determinato con legge statale*” (37). Inoltre, in forza del comma 24 ciascuna delle cariche nella città metropolitana è svolta a titolo gratuito.

Infine, per quanto concerne le funzioni, i commi 44-46 prevedono che alla città metropolitana siano attribuite: le funzioni fondamentali delle province; le funzioni attribuite alla città metropolitana secondo i commi 85-97; alcune funzioni fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p) Cost. (38). Peraltro, pur rimanendo immutate le funzioni statali e regionali nelle materie dell’art. 117 e 118 Cost., si ribadisce che “*lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*”, come previsto dall’art. 118 Cost. (39) (comma 45).

In particolare, secondo il comma 44, le c.d. “finalità istituzionali” ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. sono, in sintesi: a) “*adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano*”; b) “*pianificazione territoriale generale*”; c) “*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*”; d) “*mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano*”; e) “*promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*”; f) “*promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano*”.

5.2. Ai sensi della legge n. 56/2014 le province sono “*enti territoriali di*

(36) Sulla competenza dalla conferenza metropolitana per l’approvazione dello Statuto parrebbe valere il comma 9 nella parte in cui dispone che “*la conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano [...]*”. Tuttavia il comma 15 prevede che “*Entro il 31 dicembre 2014 il consiglio metropolitano adotta lo statuto*”. A questo fine l’art. 23, comma 1, lett. a), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, non ancora convertito in legge, ha modificato il comma 15, in tema di approvazione dello statuto della città metropolitana, attribuendo alla conferenza metropolitana anziché al consiglio metropolitano la competenza ad approvare lo statuto.

(37) Si tratta di una disposizione che pare riecheggiare la l. 25 marzo 1993, n. 81 sull’elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale e successivamente confluita negli artt. 71-76 TUEL. In questo senso si veda, in una prospettiva più “storica” sulle proposte di sistema elettorale, il d.d.l. A.S. 1464 per l’attuazione dell’art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

(38) Secondo il recente d.d.l. cost. (A.C. 1429) dell’8 aprile 2014 il nuovo art. 117, comma 2, lett. p), Cost. sarebbe “*ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta*”.

(39) Le funzioni attribuite alle Città metropolitane, che erano precedentemente delle province, sono tuttavia ancora attribuite alle province fino a data da destinarsi con D.P.C.M. In merito il comma 89 prevede che “*Le funzioni che nell’ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell’effettivo avvio di esercizio da parte dell’ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale*”.

area vasta” (comma 3) (40) e sono disciplinate transitoriamente ai commi 51-100, che ne regolano l’organizzazione di governo e le funzioni (41).

Gli organi delle province sono il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l’assemblea dei sindaci ed esercitano poteri analoghi a quelli indicati per i corrispettivi tre organi delle città metropolitane. Inoltre, parallelamente alle città metropolitane, ciascun organo della provincia si configura come organo di secondo grado e le cariche sono svolte a titolo gratuito (comma 84).

L’assemblea provinciale è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia ed esercita prevalentemente poteri consultivi, propositivi e di approvazione dello statuto (comma 56).

Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. Esso dura in carica cinque anni e il suo mandato è direttamente collegato alla propria carica di sindaco della provincia in base al principio del *simul stabunt, simul cadent* (commi 59 e 65).

Il consiglio provinciale, è l’organo di indirizzo e di controllo, dura in carica due anni ed è composto dal presidente della provincia e da un numero variabile tra 16 e 10 componenti, a seconda della popolazione presente sul territorio (commi 67-69). Inoltre, ai commi 70-84 sono indicate le modalità di elezione del consiglio (42). Peraltro, per il presidente della provincia e il consiglio provinciale è previsto che ciascun voto sia ponderato sulla base delle fasce di ripartizione dei comuni disposte per le città metropolitane ai commi 33 e 34.

La ripartizione delle funzioni delle province è regolata ai commi 52 e 85-98 e costituisce uno dei principali nodi della riforma “Delrio”.

Le disposizioni si sviluppano su tre livelli: le funzioni fondamentali (commi 85-87), le funzioni esercitate d’intesa con i comuni (comma 88) e funzioni attribuite dallo Stato e dalle regioni (commi 89-91). Inoltre, secondo il comma 52 *“restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e le funzioni esercitate ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione”*.

Tra le funzioni fondamentali figurano: *“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 coe-*

(40) Quella del comma 3 è un’ulteriore definizione di “provincia” oltre quella già prevista all’art. 3, comma 3, TUEL, secondo la quale *“La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo”*.

(41) Si consideri che i commi 51-100 non si applicano, per espressa previsione del comma 53, alle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché alla regione Valle d’Aosta.

(42) L’art. 23, comma 1, lett. d), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, non ancora convertito in legge, ha modificato il comma 79 in tema di elezione del consiglio provinciale estendendolo anche al presidente della provincia.

renza 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” (comma 85). Tali funzioni, peraltro, sono sottoposte, ai sensi del comma 87, al limite stringente della competenza per materia prevista per lo Stato e per le regioni dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost.

Per alcune materie si delineano, inoltre, alcune specifiche previsioni. Ad esempio, in materia di appalti pubblici è consentito alle province di esercitare d'intesa con i comuni alcune funzioni, quali la “*predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*” (comma 88) (43).

Inoltre, lo Stato e le regioni possono attribuire alle province, secondo le rispettive funzioni, alcune funzioni proprie “*al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni*” (comma 89). In particolare, in base ai commi 91 e 95 lo Stato e le regioni hanno tre mesi per individuare in modo puntuale queste funzioni e le relative competenze, tenendo conto anche delle indicazioni contenute nel comma 96, lett. a), b) e c).

A completamento dei precedenti commi sulle funzioni delle province, i commi 92 e 93 prevedono che sia adottato un D.P.C.M. per stabilire i criteri generali per “*l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative*” connesse all'esercizio delle funzioni assegnate agli enti subentranti alle province e, qualora non sia stata raggiunta un'intesa in sede di Conferenza unificata, anche funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale.

Infine, il comma 97 delega il Governo ad adottare entro un anno dall'emanazione di quest'ultimo D.P.C.M. uno o più decreti legislativi “*in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti*”, secondo i principi e i criteri direttivi sul rapporto tra funzioni e

(43) In quest'ottica muove l'art. 9, comma 4, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni in legge dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che modifica l'art. 33 d.lgs. n. 163/2006 in materia di centrali di committenza.

prestazioni essenziali (lettera *a*)) e sul trasferimento agli enti che subentrano alle province delle risorse finanziarie che non sono necessarie per le funzioni non fondamentali (lettera *b*)).

6. Conclusioni.

La riforma degli enti locali disposta con la l. n. 56/2014 ha inteso rimodulare l'organizzazione delle strutture di governo all'interno di ciascuna regione favorendo il coordinamento tra i rappresentanti dei comuni, di diretta espressione popolare e quindi portatori degli interessi collettivi del proprio territorio di appartenenza.

Uno dei principali obiettivi, infatti, è quello di creare una forma di rappresentanza che, ispirandosi ai modelli delle economie di scala, favorisca un efficientamento della spesa pubblica attraverso il dialogo interistituzionale.

In quest'ottica, la rappresentanza negli organi delle città metropolitane, delle province e delle unioni e fusioni di comuni è di secondo grado, nel senso che gli organi sono composti sostanzialmente dai rappresentanti dei comuni senza che sia necessaria un'ulteriore votazione a suffragio universale.

In tal modo, le forme di rappresentanza assumono una struttura concentrica, nella quale gli organi di governo variano in termini di estensione della rappresentanza a seconda delle funzioni da svolgere, delle esigenze di coordinamento e degli interessi territoriali in questione (44).

Non è un caso, e forse nemmeno può essere considerato un mero slogan politico (45), che le cariche svolte negli organi di governo delle città metropolitane, nelle province e nelle unioni e fusioni di comuni siano gratuite (commi 24, 84, 108). Ciò, infatti, dimostra come tale forma di rappresentanza sia intesa non tanto come un nuovo incarico quanto invero come la naturale prosecuzione della carica svolta nel proprio comune.

(44) Si tratterebbe, infatti, di un indirizzo in linea con quanto affermato nella Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali del 12 aprile 2013: *“Devono essere altresì rafforzati gli strumenti di cooperazione e coordinamento istituzionale tra Enti Locali, tra diverse Regioni, tra Stato e Regioni”*, p. 17. Nel senso che *ante* riforma “Delrio” vi era su uno stesso territorio un eccesso di rappresentanza diretta di troppe classi politiche, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit.

(45) Tuttavia anche le esigenze di “fare cassa” sono evidenti. Da ultimo, infatti, il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, rubricato *“Riduzione dei costi nei comuni, nelle province e nelle città metropolitane”*, ha inserito il comma 150-bis alla l. n. 56/2014 imponendo che il D.P.C.M. ex comma 92 l. n. 56/2014 preveda anche che *“le Province e le Città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014, a 60 milioni di euro per l'anno 2015 e a 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016”* (art. 19). Inoltre, l'art. 47 dello stesso d.l. dispone che, nelle more dell'emanazione di suddetto D.P.C.M., gli stessi enti *“assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017”* (comma 1) oltre agli ulteriori contributi previsti nei commi successivi.

Tuttavia, il fatto che la stessa legge acconsenta che i meccanismi della rappresentanza di secondo grado delle città metropolitane possano venire meno attraverso la modifica dello statuto (da approvarsi entro il 31 dicembre 2014) determina, non solo una maggiore flessibilità dello strumento in funzione di una migliore aderenza alle necessità del territorio, ma anche il rischio che si snaturi lo spirito della riforma. Al contrario, la soppressione in sede di discussione al Senato dell'art. 2, comma 2, dell'A.S. 1212, che ammetteva la formazione di nuove città metropolitane tramite la fusione *ex art.* 133, comma 1, Cost., ha costituito un indice della volontà di preservare il disegno unitario della riforma.

La volontà politica di sopprimere costituzionalmente le province (A.C. nn. 1453 e 1429) non significa che le stesse non possano continuare a esistere se una legge statale ne definisce il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento. Del resto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 220/2013 ha sottolineato come alla esclusione della garanzia costituzionale di un ente non debba necessariamente conseguire l'abolizione dello stesso (46).

Le province, quindi, anche se verranno in futuro espunte dalla Costituzione, potranno - salva diversa previsione - comunque mantenere in base alla l. 56/2014 il ruolo di enti di coordinamento (c.d. *pivot*) tra comuni, città metropolitane e regioni. Ad oggi, permangono sicuramente in capo alle province alcune funzioni di area vasta nient' affatto marginali, come ad esempio: la pianificazione dei territori e la tutela della valorizzazione dell'ambiente, ma anche in materia di trasporti e di programmazione della rete scolastica e dell'edilizia scolastica e salva, comunque, la possibilità di delega da parte dello Stato e delle regioni di funzioni proprie.

In conclusione, nella riforma "Delrio" traspare un percorso di "innovazione nella tradizione" che parte dalla legge n. 142/1990 e attraversa i d.l. nn. 201/2011, 95/2012 e 188/2012, per confluire, attraverso l'implementazione del dialogo multilivello nella gestione del territorio, in una maggiore attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, come enunciati - prima ancora del novellato art. 118 Cost. - nell'art. 1 della prima legge Bassanini n. 59/1997.

(46) In particolare la Corte costituzionale ha escluso nella sent. n. 220/2013 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*". Più diffusamente *supra* par. 4.5.