

“In attesa della riforma del Titolo V ”. L’attesa è finita: *quid juris?*”

Giovanni Boggero

L'articolo analizza le implicazioni del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma dell'ordinamento delle aree vaste (legge Delrio). Tale riforma, adottata con legge ordinaria in attesa della revisione del Titolo V della Costituzione, ha impropriamente riconfigurato Province e Città metropolitane anticipando alcune delle modifiche costituzionali. La Corte costituzionale ne ha giudicato la compatibilità sulla base di una lettura dei parametri costituzionali orientata dalla riforma costituzionale in itinere. Ora, con la mancata promulgazione di quest'ultima, la costituzionalità di alcune disposizioni della legge Delrio torna in discussione, in particolar modo la questione dei soggetti titolari e delle modalità del riordino delle funzioni amministrative, della legittimazione democratica degli organi di governo e del grado di autonomia finanziaria degli enti di area vasta.

1. Introduzione: all'esito del referendum costituzionale le Province rimangono, al pari delle Città metropolitane, enti territoriali costitutivi della Repubblica

Con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 i cittadini italiani sono stati chiamati a confermare o a respingere il testo del disegno di legge costituzionale approvato in seconda votazione dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 (G.U. n. 88 del 15 aprile 2016), il quale concerneva anche la revisione del Titolo V della Costituzione, *inter alia* recante disposizioni per la “decostituzionalizzazione” delle Province. In particolar modo, al Capo IV del disegno di legge (rubricato «Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione»), l'art. 29 stabiliva la soppressione della parola «Provincia» dai primi due commi dell'art. 114 Cost., l'art. 32 prescriveva la cancellazione della parola «Provincia» dai commi primo, secondo e quarto dell'art. 118 Cost. e l'art. 33 sostituiva il vigente art. 119 Cost. con un nuovo testo in cui non compariva più al-

cun riferimento alle Province. Inoltre, al Capo VI del disegno di legge (rubricato «Disposizioni finali»), l'art. 38, comma 9 aggiungeva le parole «autonome di Trento e Bolzano» al lemma «Province» di cui al comma secondo dell'art. 120 Cost., l'art. 38, comma 12 stabiliva la soppressione della parola «Province» dal comma secondo dell'art. 132 Cost. e l'art. 38, comma 13 disponeva l'eliminazione del primo comma dell'art. 133 Cost. Infine, l'art. 40, comma 4 fissava i criteri del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni per la disciplina degli enti di area vasta e definiva i nuovi vincoli procedurali che il legislatore statale avrebbe dovuto seguire per la modifica delle circoscrizioni delle Città metropolitane. Atteso che la maggioranza dei cittadini italiani che hanno esercitato il diritto di voto nella consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 non ha confermato l'approvazione del testo del disegno di legge costituzionale, occorre domandarsi quali siano gli effetti, *in parte qua*, della sua mancata promulgazione. *Prima facie*, pare superfluo sostenere che, rimanendo immutato il testo della Costituzione vigente, non si è prodotto alcun tipo di effetto giuridico nell'ordinamento costituzionale, nemmeno con riferimento a Province e Città metropolitane. Diversamente, se il disegno di legge costituzionale fosse stato approvato anche dalla maggioranza del corpo elettorale, si sarebbe potuto discutere degli eventuali profili di incostituzionalità sopravvenuta delle leggi e degli atti aventi forza di legge che disciplinano l'organizzazione dell'area vasta. Così non essendo stato, parrebbe allora privo di senso ragionare sugli effetti di un *referendum* avente riguardo a un testo di legge costituzionale, la cui pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ha avuto mera efficacia notiziale, ma che mai ha potuto trovare applicazione. Tale impostazione – di per sé corretta, ma eccessivamente formalistica – non tiene in adeguato conto la circostanza per la quale l'ordinamento dell'area vasta è stato oggetto di una riforma profonda, discussa dal Parlamento e approvata con legge ordinaria, «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (art. 1, commi 5 e 51 della legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. legge Delrio)¹.

(1) La stessa relazione illustrativa del d.d.l. Delrio (A.C. n. 1542) osava affermare che «la premessa fondamentale che orienta tutto il disegno di legge (...) è di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013».

Tale inciso, per nulla inconsueto nella più recente prassi legislativa italiana, deve interpretarsi non come una sorta di “condizione risolutiva”, ossia nel senso che la legge in parola, *rectius* talune disposizioni di essa dovessero divenire oggetto di abrogazione espressa da parte del legislatore o fossero destinate a essere colpite da incostituzionalità sopravvenuta in seguito alla promulgazione della legge costituzionale recante modifiche al Titolo V², bensì come una sorta di “condizione sospensiva”, da interpretarsi nel senso che la cd. legge Delrio costituiva la fase procedimentale prodromica alla “decostituzionalizzazione” delle Province e all’istituzione delle Città metropolitane, operazione che, in ossequio al principio di rigidità costituzionale di cui all’art. 138 Cost. (così già Corte costituzionale, sent. n. 220/2013, rel. Silvestri), avrebbe potuto trovare pieno compimento soltanto con la promulgazione della legge costituzionale recante modifiche al Titolo V³. In altre parole, la cd. legge Delrio è stata approvata allo scopo di ridimensionare il ruolo della Provincia e istituire le Città metropolitane a Costituzione invariata, sulla base del presupposto che la legge costituzionale allora in gestazione avrebbe consentito di darvi piena copertura soltanto una volta pro-

(2) Così, ad esempio, si è espresso M. AINIS, *Chi ha scommesso sull'Italicum vizioso*, su *La Repubblica*, 23 gennaio 2017. Simili, per le implicazioni che ne trae, le argomentazioni di F. FABRIZZI, *La Corte e le Province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, 15, 2016, pp. 9-10. Critiche in proposito sono, invece, le osservazioni di M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *federalismi.it*, 2, 2017, p. 25, per il quale, se davvero si trattasse di una “condizione risolutiva”, data la provvisorietà della disciplina, varrebbero le medesime censure di costituzionalità mosse nel caso di una riforma adottata ricorrendo alla decretazione d’urgenza.

(3) In questo senso A. FERRARA, *L’esercizio indiretto delle funzioni*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, pp. 392-393; G. GARDINI, *Brevi note sull’incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, 19, 2016, p. 4; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015, p. 4, il quale, non a caso, parla delle Province come di «enti sospesi»; M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l’avvio di una rivoluzione nell’assetto territoriale italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 31 agosto 2014, p. 7; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 243. Da ultima, così anche CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* – Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio, 2017, pp. 3-4. Ciò non significa, naturalmente, che, al di là dell’*intentio legislatoris*, la cd. legge Delrio o talune sue parti non sarebbero potute incorrere in vizi di incostituzionalità sopravvenuta, una volta che fosse entrata in vigore la riforma costituzionale.

mulgata e cioè, per così dire, *a posteriori*. Proprio per questa sua natura neanche troppo velatamente anticipatrice di norme costituzionali future e incerte, la legge ordinaria di settore si muoveva *ab origine* al limite della costituzionalità⁴.

Insieme con altre norme di legge ordinaria, contenute nella legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) e nel decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, la disciplina di cui alla cd. legge Delrio ha infatti trasformato la Provincia e la Città metropolitana in enti territoriali a legittimazione democratica indiretta, ha avviato i procedimenti di riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province e alle Città metropolitane e di trasferimento del relativo personale presso altri enti pubblici in ogni Regione e ha avallato un massiccio drenaggio di risorse finanziarie provinciali in favore dello Stato. A un siffatto ridimensionamento del ruolo della Provincia in via legislativa ordinaria si è poi accompagnata una operazione di interpretazione “costituzionalmente orientata” di tali norme da parte della Corte costituzionale, la quale, tuttavia, non ha assunto come elemento di esegesi della cd. legge Delrio soltanto la Costituzione vigente, bensì anche il disegno di legge costituzionale *in itinere*, considerandolo addirittura come vero e proprio parametro del giudizio di costituzionalità (*ex multis* si ricordino Corte costituzionale, sentenze nn. 50/2015 e 143/2016, rel. Morelli, ma si vedano anche le sentt. n. 159/2016, rel. Coraggio, n. 176/2016, rel. Sciarra, n. 202/2016, rel. Lattanzi)⁵.

Atteso che il disegno di legge costituzionale in parola non è però stato promulgato e le Province restano enti costituzionalmente necessari, in quanto costitutivi della Repubblica ai sensi dell’art. 114, comma 1 Cost., occorre interrogarsi sugli effetti derivanti dal venir meno di uno

(4) A. POGGI, *Sul disallineamento tra il d.d.l. Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, 1, 2014, p. 4. Così anche E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2015, p. 148; M. GORLANI, *op. cit.*, 2014, pp. 13-14.

(5) A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sentenza n. 50/2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015; più di recente ancora: M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, p. 9.

dei presupposti che, non senza qualche salto logico sul piano gerarchico-temporale, aveva comunque giustificato le modifiche ordinamentali inerenti alle Città metropolitane e soprattutto le Province. Potrà la Corte costituzionale, se nuovamente investita della questione, mutare il proprio indirizzo, ad esempio dichiarando il mancato inveroimento della “condizione sospensiva”? Sulla base di quali parametri di giudizio e con riferimento a quali profili della normativa? Nel contributo che segue si tenterà di illustrare le questioni di non poco momento che hanno investito l’ordinamento dell’area vasta all’indomani del *referendum* costituzionale.

2. Gli effetti della mancata promulgazione del disegno di legge costituzionale sull’ordinamento degli enti di area vasta alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale

Il discorso si articolerà intorno a tre diversi aspetti interessati dalla legge statale di settore entrata in vigore nel 2014, ai quali corrispondono altrettante domande: 1. Il procedimento di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali da parte di Stato e Regioni può essere stravolto in ragione della “riespansione” della potestà legislativa regionale determinata dal *referendum* del dicembre 2016?; 2. L’elezione degli organi politici di Province e Città metropolitane deve tornare a svolgersi sulla base di un suffragio universale e diretto?; 3. Gli enti territoriali di area vasta godono di una garanzia di congrua o adeguata corrispondenza tra funzioni conferite e risorse per esercitarle da far valere tanto nei confronti delle Regioni quanto nei confronti dello Stato?

2.1. La “riespansione” della potestà legislativa regionale prelude a uno stravolgimento del riordino delle funzioni amministrative attribuite alle Province e alle Città metropolitane?

Per quanto attiene alla questione del riordino delle funzioni amministrative di dimensione ultracomunale diverse da quelle fondamentali, qualche autore ha già osservato che, nello scenario post-referendario, le Regioni a Statuto ordinario potrebbero tornare ad allocare con maggiore autonomia tali funzioni in quanto rientranti nel novero delle proprie competenze legislative, mentre, qualora il disegno di legge costituzionale fosse nel frattempo entrato in vigore, esse avrebbero visto ridursi

l'ambito di operatività della propria potestà legislativa e, di conseguenza, anche il titolo di legittimazione a disporre il riordino delle relative funzioni amministrative⁶. Occorre, tuttavia, domandarsi se le Regioni a Statuto ordinario non siano già state private, ancorché soltanto parzialmente, di tale titolo di legittimazione nell'ambito del riordino delle funzioni provinciali non fondamentali avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 e se ciò sia stato effettivamente giustificato sulla base del disegno di legge costituzionale allora *in itinere* e, ancora, nel caso di risposta positiva, interrogarsi circa gli effetti dell'esito referendario sull'esercizio della potestà legislativa, tanto concorrente, quanto residuale, da parte delle Regioni a Statuto ordinario, sia con riferimento alle materie inerenti alle funzioni amministrative oggetto del riordino, sia con riguardo alla definizione delle dimensioni ottimali di area vasta.

2.1.1. Il problema dei soggetti legittimati e degli ambiti materiali oggetto del riordino

Innanzitutto, occorre rammentare che, all'art. 1, commi da 89 a 92, la cd. legge Delrio aveva fissato l'*iter* di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, funzioni che Stato e Regioni a Statuto ordinario avrebbero dovuto individuare con un accordo in sede di Conferenza unificata entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, tanto sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 118, comma 2 Cost., quanto sulla base di altri criteri elencati dallo stesso comma 89 della medesima legge. Con tale accordo, intervenuto poi in data 11 settembre 2014⁷, Stato e Regioni

(6) Così ad es. A. POGGI, *Intervento al seminario sul tema "Lo stato di applicazione della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23"*, svoltosi presso il Consiglio regionale del Piemonte - Torino, 12 dicembre 2016, un resoconto del quale è reperibile al seguente indirizzo *web*: <http://www.c.r.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2016/425-dicembre-2016/6300-province-e-citta-metropolitana-6>.

(7) A differenza delle prime bozze di accordo circolate in via del tutto confidenziale tra i membri della Conferenza sino alla fine del mese di luglio 2014, con l'accordo dell'11 settembre 2014 lo Stato non ha dettato un riordino complessivo, per così dire, "dal centro". Nella bozza di accordo di fine luglio, al contrario, si individuavano ancora diverse funzioni amministrative rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato che avrebbero dovuto essere oggetto di riordino, tra cui quelle in materia di demanio idrico, energia, commercio, trasporti e prevenzione sanitaria, oltreché quelle rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

hanno in realtà dovuto convenire che, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, fatta eccezione per quelle in materia di tutela delle minoranze linguistiche, il riordino avrebbe dovuto essere operato da ciascuna Regione con propria legge nel rispetto del riparto di competenze di cui all'art. 117, commi 3 e 4 Cost (par. 9). A ciò, si aggiungeva la sottrazione al riordino di alcune funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, ovvero sia i servizi per l'impiego e le forze di polizia locale⁸, per le quali erano allora in discussione in Parlamento disegni di legge statale in tema di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive, nonché in tema di riforma della pubblica amministrazione (par. 11). Infine, mentre l'art. 1, comma 95 stabiliva che le Regioni avrebbero dovuto dare attuazione all'accordo entro sei mesi pena il commissariamento, con l'art. 7, comma 9-*quinquies* del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, lo Stato ha poi prorogato al 31 ottobre 2015 il termine per il completamento del riordino, scaduto il quale le Regioni a Statuto ordinario avrebbero dovuto coprire integralmente il costo già maturato delle funzioni amministrative⁹.

In conclusione, il procedimento di riordino delle funzioni conferite è stato condizionato dalla pressione acceleratoria esercitata sulle Regioni dal legislatore statale, il quale ne ha dettato e vincolato ogni fase, con riferimento all'iniziativa, ai criteri di allocazione delle funzioni e delle risorse ad esse collegate, agli ambiti materiali oggetto di riordino e alle tempistiche.

Con riguardo alle questioni di costituzionalità sollevate sul punto, con la sentenza n. 50/2015 (rel. Morelli), la Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere, atteso che sarebbe venuto

(8) Si trattava in origine del d.d.l. recante *Deleghe al Governo in materia di ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive* (A.S. 1428), limitatamente all'art. 2 in materia di riforma dei servizi per l'impiego e del d.d.l. recante riorganizzazione della PA (A.S. 1577), limitatamente all'art. 7, comma 1, lett. a) in materia di riordino della polizia provinciale

(9) Al proposito, la Regione Veneto aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di tale disposizione in via principale, censurando in particolar modo la violazione del corretto esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato. Con ordinanza n. 1/2017 (rel. Coraggio), la Corte ha dichiarato inammissibile la questione per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, dal momento che la Regione Veneto ha poi approvato nei termini la legge di riordino delle funzioni, senza che si rendesse necessaria l'applicazione della disposizione censurata.

meno «l'interesse delle Regioni ricorrenti sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato» (Punto 5.5 del *Considerato in Diritto*). Il dispositivo di mero rito non aiuta a comprendere se l'accordo in sede di Conferenza unificata abbia semplicemente dato attuazione a quanto stabilito nell'art. 1, comma 89 della cd. legge Delrio, ossia se abbia precisato il perimetro delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino (ma se così fosse, allora il dispositivo avrebbe dovuto essere di rigetto!) o se, invece, esso abbia *medio tempore* modificato i titoli di legittimazione inerenti il riordino stabiliti dal comma 89 della cd. legge Delrio, così da assicurare il rispetto del riparto di competenze fissato in Costituzione¹⁰. In tale ultimo caso, invero assai problematico, l'accordo avrebbe mutato e quindi innovato il quadro normativo di riferimento, assumendo un'efficacia extra-procedimentale, *rectius* derogatoria di una norma di legge¹¹. Ancora diverso sarebbe voler interpretare la cessazione della materia del contendere quale conseguenza del fatto che la norma impugnata avrebbe ormai già trovato applicazione attraverso l'adozione di un accordo conforme a Costituzione¹². Peraltro, tale accordo, più che individuare

(10) Sembra doversi dare questa interpretazione anche appoggiandosi al Punto 7.1.1. del *Considerato in diritto* di una successiva sentenza della Corte costituzionale, la n. 159/2016, in base alla quale l'accordo «non effettua direttamente gli adempimenti previsti e si limita a rilevare che essi vanno differenziati per Regioni e che occorre quindi demandarne il compimento a successivi atti legislativi regionali». Il fatto che l'accordo «non effettui gli adempimenti», ma «si limiti a rilevare» pare voler significare che l'accordo deroghi a quanto stabilito dal comma 89 della cd. legge Delrio.

(11) A proposito delle «intese», è appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale ha già avuto modo di sottolineare come «non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa» (sent. n. 270/2005, punto n. 19 del *Considerato in Diritto*).

(12) Come ricorda P. COLASANTE, *Dati e tendenze del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni (2006-2010)*, in N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Milano, 2012, p. 59, la Corte ha adottato in proposito un orientamento oscillante, sostenendo prima che un'intesa soddisfattiva degli interessi delle Regioni debba determinare la cessazione della materia del contendere e affermando poi che «la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impuginate non abbiano avuto

le funzioni oggetto di riordino nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 117, commi 3 e 4 Cost., vi ha esplicitamente derogato, individuando anche talune materie sottratte al riordino delle funzioni, benché esse sembrassero rientrare a pieno titolo tra le materie di cui alla potestà legislativa residuale delle Regioni¹³.

Tenendo conto della mancata promulgazione del disegno di legge costituzionale che avrebbe assegnato in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di politiche attive del lavoro e di organizzazione amministrativa (art. 31 del d.d.l. Renzi-Boschi che modificava, *inter alia*, gli artt. 117, comma 2, lett. o) e g) Cost.), consentendo quindi di dare eventualmente copertura costituzionale *ex post* a tale eccezionale limitazione delle competenze legislative regionali, rimane da domandarsi se e in che misura possa oggi essere riproposta alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni inerenti il riordino.

A tal proposito, occorre innanzitutto osservare che difficilmente il giudice amministrativo potrebbe sollevare una questione di legittimità costituzionale in ordine all'asserita deroga del riparto di competenze legislative fissato in Costituzione da parte di un accordo in Conferenza unificata, dal momento che, come ricordato dalla stessa Corte costituzionale in una recente pronuncia (sent. n. 205/2016, rel. de Pretis), «se anche le norme impugnate impedissero (...) una libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali da parte delle Regioni, concordata tra Stato e Regioni anche in sede di accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, il principio in questione non ne risulterebbe violato, dato che, come affermato da questa Corte, un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa» (punto n. 12 del *Considerato in diritto*). Peraltro, a

e non possano avere più applicazione e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione» (Corte costituzionale, sentt. nn. 98/2007; 370 e 216/2006 e 53/2000). Nel caso in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano più avere applicazione, tuttavia, la Corte è solita pronunciarsi anche con ordinanze di manifesta inammissibilità (cfr. ord. nn. 1/2017; 141/2016; 326/2010; 71/2005).

(13) Nello stesso modo anche G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 468.

conferma di ciò, è appena il caso di ricordare che, limitatamente alle funzioni e al personale di polizia provinciale, il legislatore statale è intervenuto proprio a disporre il riordino con il successivo decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 (art. 5). Tale atto avente forza di legge ha stabilito, infatti, che Province e Città metropolitane possano individuare il personale di polizia necessario all'esercizio delle funzioni fondamentali; allo stesso tempo, le Regioni possono a loro volta riallocare le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale in attuazione di quanto previsto dal sopracitato comma 89 della cd. legge Delrio. Il personale non riallocato transita invece *de plano* nei ruoli dei Comuni per lo svolgimento di funzioni di polizia municipale. Al decreto-legge ha poi fatto seguito l'adozione di un accordo in sede di Conferenza unificata il 5 novembre 2015, che ha sostanzialmente ribadito quanto già stabilito dalla fonte primaria.

Avverso tali disposizioni la Regione Veneto ha promosso ricorso in via principale dinanzi alla Corte costituzionale, la quale ha tuttavia dichiarato le questioni sollevate in parte inammissibili e in parte infondate (sent. n. 32/2017, rel. Modugno). Per quanto riguarda i profili di merito, la Regione lamentava una violazione della propria potestà legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa. La Corte, viceversa, ha deciso che, nel caso *de quo*, la normativa impugnata debba essere ricondotta tanto alla competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., così confermando il proprio precedente orientamento, quanto alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost., atteso che essa inerisce agli interventi legislativi riguardanti i rapporti di lavoro già in essere ovvero a quelli regolanti il trasferimento del personale e non ai profili cd. «pubblicistico-organizzativi» dell'impiego pubblico regionale. Così stando le cose, dunque, è del tutto irrilevante che cosa avesse stabilito l'accordo della Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, dal momento che spettava in ogni caso al legislatore statale provvedere al riordino delle funzioni e al trasferimento del personale di polizia provinciale.

Discorso in parte diverso è, invece, quello concernente i servizi per

l'impiego¹⁴. Dopo l'approvazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (art. 1, commi 3 e 4), il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 ha stabilito che i Centri per l'impiego sono uffici territoriali delle Regioni costituiti al fine di svolgere una determinata serie di attività, individuate dall'art. 18 ss. Le nuove norme, tuttavia, appaiono oggi di difficile attuazione a livello decentrato, dal momento che – lamentano le Province italiane – sono state adottate sul presupposto dell'acquisizione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di «politiche attive del lavoro», ad oggi non esplicitamente prevista dalla Costituzione. Qualora fosse sollevata questione di legittimità costituzionale della normativa in esame, la Corte costituzionale dovrebbe allora verificare in che misura l'adozione di tale decreto legislativo, a Costituzione invariata, rientrasse a pieno titolo nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. A questo proposito, vale la pena sottolineare che, in base a un indirizzo consolidato della Corte¹⁵, una normativa intesa a disciplinare il collocamento deve ritenersi rientrare nella materia «tutela e sicurezza del lavoro» di cui alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Peraltro, trattandosi di una disciplina che coinvolge anche la garanzia dei livelli minimi essenziali delle prestazioni inerenti i diritti sociali e la tutela della concorrenza, materie di competenza esclusiva dello Stato¹⁶, è ipotizzabile che alla Corte risulti alquanto difficile determinare con il cd. criterio della prevalenza a chi, tra Stato e Regioni, spettasse effettivamente legiferare e che, anzi, essa possa ravvisare la sussistenza di una «concorrenza di competenze», tale per cui nessuna delle materie coinvolte prevale sulle altre e l'intervento del legislatore statale si rivela necessario per garantire un esercizio unitario di competenze tra loro connesse da un vincolo di strumentalità. Nel caso ravvisasse effettivamente la sussistenza

(14) Il funzionamento odierno dei centri per l'impiego è assicurato sulla base di un accordo tra Stato e Regioni del 30 luglio 2015, così come rinnovato il 22 dicembre 2016. Sull'esclusione delle Province quali interlocutori, in violazione di quanto stabilito in precedenza dall'accordo dell'11 settembre 2014, si veda la nota di ANCI e UPI del 20 ottobre 2015, depositata in Conferenza unificata.

(15) Si vedano in proposito Corte costituzionale, sentenze nn. 219/2005, 384/2005, 21/2007, 268/2007, 221/2012. Al proposito cfr. anche A. TRONSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino, 2013, pp. 116-117.

(16) Cfr. a tal proposito la sent. n. 50/2005 (rel. Amirante), punto n. 4 del *Considerato in Diritto*.

stenza di una tale “concorrenza di competenze”, la Corte dovrebbe però ancora verificare se il legislatore statale abbia predisposto adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione. Vista la lettera dell’art. 1, comma 3 della legge delega, che ha previsto l’adozione di un’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini dell’adozione del decreto legislativo in esame, non sembrano potersi riscontrare margini per una pronuncia di accoglimento fondata sulla violazione del canone di leale collaborazione, a meno che la Corte non giudichi che dovesse essere la Conferenza unificata la sede idonea al raggiungimento dell’intesa¹⁷.

In conclusione, resta altamente improbabile che la Corte possa ancora pronunciarsi in futuro su una questione inerente all’*iter* di riordino di cui alla cd. legge Delrio, dovendosi piuttosto ipotizzare che analoghe questioni si ripropongano sotto forme diverse, qualora il legislatore statale emani nuove norme volte ad accomodare l’operazione di riassetto delle funzioni di area vasta¹⁸. La giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni mostra in ogni caso come la potestà legislativa delle Regioni a Statuto ordinario sia stata notevolmente compressa in vista dell’urgenza di soddisfare esigenze unitarie, non da ultimo riconducibili alla crisi economico-finanziaria¹⁹, motivo per il quale la Corte pare di recente aver voluto rivalutare il cd. sistema della Conferenze quale meccanismo per garantire un’adeguata partecipazione degli enti territoriali non soltanto nella fase di attuazione, bensì anche in quella di formazione della legge ordinaria (cfr. con riferimento al procedimento legislativo delegato Corte costituzionale, sent. n. 251/2016, rel. Sciarra). Nel caso di specie, l’interesse unitario, rappresentato dall’esigenza di ristrutturare con

(17) A tal proposito si vedano Corte costituzionale, sentt. nn. 297/2012 e 163/2012.

(18) A sollecitare un adattamento della cd. legge Delrio dopo il *referendum* costituzionale è stata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Cfr. *Documento da presentare alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*, approvato in data 19 gennaio 2017, 17/1/CR05/C2.

(19) Si vedano, *inter alia*, le sentenze nn. 22 e 44/2014 della Corte costituzionale e in proposito le note di F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell’autonomia locale*, in *Le Regioni*, 4, 2014, pp. 792-801 e P. FALLETTA, *L’espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli Enti locali*, in *Giur. cost.*, 2, 2014, pp. 1116-1123.

legge statale l'ordinamento dell'area vasta in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (interesse ritenuto meritevole di tutela a partire dalle sentt. nn. 143, 159 e 202/2016), è stato bilanciato da una partecipazione degli enti coinvolti dal riordino in sede di Conferenza unificata, la quale ha assunto natura non meramente attuativa della disposizione di legge ordinaria, sicché appare poco plausibile che le Regioni a Statuto ordinario intendano rimettere in discussione una soluzione che hanno contribuito a individuare.

2.1.2. Il problema dell'ottimalità dell'area vasta

Diverso, invece, il discorso inerente alle modalità e alle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative di area vasta oggetto del riordino. Cancellando completamente il comma primo dell'art. 133 Cost., la riforma costituzionale avrebbe reso astrattamente possibile la modifica delle circoscrizioni provinciali con legge regionale (e avrebbe, invece, subordinato all'iniziativa dei Comuni il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane), permettendo così, laddove necessario, di accorpate tra loro aree che, singolarmente considerate, non possono ad oggi qualificarsi a tutti gli effetti come "vaste".²⁰ Il progetto di medio-lungo periodo di una fusione tra Province, che la cd. legge Delrio rinviava a una fase successiva alla promulgazione del d.d.l. Renzi-Boschi, deve essere oggi ripensato alla luce del voto referendario del 4 dicembre 2016. Attualmente, l'accorpamento tra enti intermedi può essere operato soltanto con legge statale su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione (art. 133, comma 1 Cost.). A questo proposito, sempre con la sentenza n. 50/2015, la Corte costituzionale ha aperto un primo varco interpretativo per un riordino complessivo della geografia territoriale che prescindendo da un'iniziativa comunale: «Tali regole procedurali – così si è espressa la Corte al punto n. 3.4.2. del *Considerato in diritto* – risultano riferibili solo ad interventi singolari», dovendosi invece ritenere sufficiente nel caso di specie «il coinvolgimento delle popolazioni locali interessate con forme diverse e successive» da parte del legislatore statale. Nondimeno, questa interpretazione, che pure qualcuno in dottrina

(20) Sul concetto di "area vasta" si veda J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *Osservatorio per le autonomie locali*, 4/5, 2014, POLIS Working Papers.

aveva già cercato di sostenere²¹, pare non aver trovato ancora accoglimento presso gli amministratori locali e soprattutto in sede parlamentare e/o governativa, dove vige una certa qual ritrosia a riattivare l'iter del riordino complessivo della geografia territoriale degli enti intermedi, per ora sperimentato senza successo ai tempi del Governo Monti. In effetti, alla luce delle condizioni eccezionali nelle quali la cd. legge Delrio è stata sottoposta al vaglio della Corte, parrebbe lecito aspettarsi che quest'ultima torni ad assumere un orientamento più restrittivo nel prossimo futuro²². Al proposito, occorre infatti ricordare che il legislatore statale è stato in tutta evidenza dispensato dall'obbligo di assicurare una partecipazione preventiva dei Comuni, ma ciò è accaduto solo perché si verteva in materia di Città metropolitane (art. 1, comma 6 della cd. legge Delrio), ossia di enti costitutivi della Repubblica mai formalmente istituiti e non, invece, nell'ambito di un progetto globale di revisione della geografia degli enti intermedi tale da innescare la fusione di un ente per incorporazione in un altro. Qualora un simile progetto dovesse tornare in auge, la Corte potrebbe specificare ulteriormente i criteri cui improntare quelle «forme diverse e successive» di coinvolgimento o, addirittura, riaffermare l'indefettibilità dell'esercizio della previa iniziativa da parte delle popolazioni interessate.

Allo stato attuale, in ogni caso, le Regioni a Statuto ordinario possono continuare a organizzare l'esercizio delle funzioni conferite su ambiti ottimali comprensivi di più aree vaste²³, le quali, a loro volta, come già stabi-

(21) Si veda D. SERVETTI, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*, in www.dirittiregionali.org, 31 luglio 2012 e più di recente ancora F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, p. 34.

(22) In un *obiter dictum* di cui al punto 12.2 del *Considerato in Diritto* della sent. n. 220/2013, la Corte aveva in realtà aperto all'ipotesi di un riordino complessivo della geografia provinciale con legge ordinaria. Così G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino delle Province nella sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2014, pp. 24-26. *Contra* invece M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province?*, in *Le Regioni*, 5/6, 2013, p. 1178.

(23) È questo il caso, ad esempio, della Regione Piemonte, la quale, fin dal 2011, anno dell'approvazione del Piano territoriale regionale (PTR), ha suddiviso il proprio territorio in quattro cd. "quadranti" e con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 di riordino delle funzioni di area vasta ha stabilito che i quadranti debbano essere adottati quali ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province e alla Città metropolitana (art. 3). Anche la legge di riordino approvata dall'Emilia-Romagna (legge 30 luglio 2015, n. 13) prevede la creazione di

lito dall'art. 4, comma 4-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 «possono, tramite accordi e d'intesa con la Regione, definire le modalità di detto esercizio anche tramite organi comuni». Qualsiasi integrazione che, a livello regionale, eccedesse la dimensione meramente funzionale si scontrerebbe con la menzionata incertezza interpretativa in ordine all'esatto ambito di applicazione dell'art. 133, comma 1 Cost.²⁴. Ciò detto, occorre altresì tenere conto che non sempre le dimensioni provinciali costituiscono aree effettivamente «ottimali» per l'esercizio delle anzidette funzioni di area vasta. A tal proposito, è appena il caso di ricordare che, con la sentenza n. 124/2016 (rel. Lattanzi), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge di riordino delle funzioni conferite alle Province della Regione Toscana, nella parte in cui sopprimeva gli ambiti territoriali di caccia (ATC) di livello subprovinciale e stabiliva che essi dovessero automaticamente coincidere con le circoscrizioni provinciali (salvo il caso di Firenze e Prato). La costituzione di tali ambiti, operata in passato con legge statale, non potrebbe infatti essere derogata dalla legge regionale, trattandosi di uno standard inderogabile della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Analogamente, sembra potersi affermare che, anche per le modalità di esercizio di altre funzioni amministrative di area vasta, inerenti a materie infrazionabili o trasversali, lo Stato possa rivendicare la propria potestà legislativa in nome della salvaguardia di interessi unitari e inderogabili. Se così fosse, in capo allo Stato rimarrebbero poteri molto penetranti in grado di influenzare significativamente il decentramento amministrativo infraregionale, eventualmente anche in un senso contra-

ambiti territoriali di area vasta (art. 6) con delibera della Giunta regionale su intesa da adottarsi con le Province. In Lombardia, invece, l'articolazione infraprovinciale su sei bacini ottimali e omogenei è adottata per l'esercizio delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale (art. 3 della legge 8 luglio 2015, n. 19). Analoghe previsioni sono previste poi anche nella legge della Regione Campania (art. 5, comma 1 della legge 9 novembre 2015, n. 14). Aree vaste infraprovinciali sono invece presenti da tempo in Toscana.

(24) In tema di esercizio associato delle funzioni di area vasta si veda, a mero titolo d'esempio, l'intervento del Vicepresidente della Regione Piemonte, ALDO RESCHIGNA, al Seminario sul tema «Lo stato di applicazione della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23», svoltosi a Torino, presso il Consiglio regionale del Piemonte il 12 dicembre 2016, reperibile al seguente indirizzo *web*: <http://www.regione.piemonte.it/pinforma/istituzioni/853-per-le-province-nessun-ritorno-al-passato.html>, nel quale egli ha preannunciato l'esercizio in convenzione delle funzioni relative alle attività estrattive, della caccia e della pesca.

rio a legittimi tentativi di semplificazione istituzionale da parte delle Regioni a Statuto ordinario.

2.2. Gli organi politici di Province e Città metropolitane necessitano ora di una legittimazione democratica diretta?

Un'altra questione non certo priva di rilevanza per il futuro dell'ordinamento dell'area vasta concerne la legittimazione democratica degli organi politici di Province e Città metropolitane. All'indomani del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 si è diffusa la teoria, invero più politica che giuridica, in base alla quale, avendo la maggioranza degli elettori rigettato la riforma costituzionale, inclusa la "decostituzionalizzazione" delle Province e la loro conseguente e definitiva trasformazione in enti di secondo grado, si sarebbe dovuto dedurne che la maggioranza degli elettori fosse favorevole al ripristino dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi politici provinciali. Analogamente, alle Città metropolitane, che pure non erano "minacciate" dal d.d.l. costituzionale, e per le quali la legge ordinaria prevedeva l'elezione diretta solo sulla base di certi presupposti, dovrebbe ora applicarsi la medesima regola, atteso che presenterebbe profili di irragionevolezza un trattamento differenziato *in peius* per le sole aree vaste metropolitane²⁵. A ben vedere, queste argomentazioni non sembrano avere natura dirimente in ordine alla fondatezza di nuove censure in via incidentale avverso la cd. legge Delrio, atteso che il *referendum* costituzionale aveva esclusivamente ad oggetto il testo del disegno di legge costituzionale, ma non la legge 7 aprile 2014, n. 56. Di talché, la mancata "decostituzionalizzazione" della Provincia delineata dal d.d.l. Renzi-Boschi non dovrebbe automaticamente incidere sulle norme di legge ordinaria che l'hanno trasformata in ente di secondo grado, almeno fintantoché la Corte continui a ritenere che la natura di ente territoriale di secondo grado sia di per sé compatibile con la Costituzione repubblicana. In altre parole, solo dimostrando che è stato in realtà il d.d.l. Renzi-Boschi a garantire una sorta di copertura costituzionale anticipata al sistema di elezione stabilito dalla cd. legge Delrio, si potrebbe argomen-

(25) Cfr. sul punto le argomentazioni di M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, cit., pp. 11-12.

tare nel senso di un obbligo in capo al legislatore di ripristinare il voto a suffragio universale e diretto per gli organi politici delle Province. A questo proposito, la menzionata sentenza n. 50/2015 non offre però argomenti sufficienti per poter dichiarare ora, su queste basi, l'incostituzionalità dei commi 58, 60 e 69 dell'art. 1 della c.d. legge Delrio, dal momento che la Corte aveva dichiarato non fondata la questione in oggetto sulla base di un'applicazione di parametri di giudizio *de Constitutione lata* e non *de Constitutione ferenda*²⁶. In particolare, secondo i giudici costituzionali, sarebbe stata la stessa giurisprudenza pregressa della Corte, oltreché autorevole dottrina²⁷, ad evidenziare la legittimità, per enti costitutivi della Repubblica come Province e Città metropolitane, di modelli alternativi di rappresentanza politica, tra i quali rientra anche quello dell'elezione di secondo grado. Tale modello deve infatti ritenersi egualmente rispettoso del principio democratico e di quello autonomistico (artt. 1, 5 e 114, comma 1 Cost., punto 3.4.3 del *Considerato in Diritto*)²⁸.

Nondimeno, che la cancellazione della Provincia dagli enti costitutivi della Repubblica, così come disposta dalle sopra accennate disposizioni del d.d.l. Renzi-Boschi, abbia quantomeno costituito un parametro implicito di giudizio è testimoniato dalla circostanza per cui, proprio al punto 4 del *Considerato in Diritto*, accingendosi ad esaminare le disposizioni denunciate dalle Regioni in ordine al nuovo modello ordinamentale delle Province, la Corte ha incidentalmente ricordato che per esse «è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame». È insomma la Corte stessa a ricono-

(26) Così di recente TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, ord. caut. 13 gennaio 2017, n. 18.

(27) Frequentemente citato è un passaggio del contributo di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954, p. 67, nel quale egli ricorda che «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza».

(28) Per una succinta ricognizione delle modifiche legislative degli ultimi anni in materia si veda il recente contributo di T. CERRUTI, *Crisi della rappresentanza ed elezioni indirette: alcune considerazioni sul più recente dibattito italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 1, 2017.

scere la sussistenza di un nesso logico, prima ancora che giuridico, tra il sistema elettivo di cui alla cd. legge Delrio e la “decostituzionalizzazione” delle Province attraverso fonte di rango costituzionale. Tuttavia, più che accertare il mancato inveroimento della “condizione sospensiva”, la Corte costituzionale potrebbe oggi rivedere il proprio indirizzo alla luce dell’esperienza ormai quasi triennale di applicazione della cd. legge Delrio, la quale ha mostrato gravi limiti in ordine alla sussistenza di «meccanismi (...) che (...) permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti», ossia di sindaci e consiglieri comunali, anche a causa dell’unicità dei collegi elettorali, del passaggio dal voto di preferenza al voto su liste bloccate con eventuale preferenza (cfr. art. 1, commi 74, 75, 76, così come modificati dal decreto-legge 24 giugno 1990, n. 90 e convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114) e dell’indice di ponderazione del voto per ciascuna fascia demografica²⁹.

Ma la Corte potrebbe mutare indirizzo anche sulla base della rimessione di questioni nuove e più convincenti da parte di quei giudici amministrativi che dovessero eventualmente essere chiamati a pronunciarsi sull’applicazione di atti adottati in attuazione della riforma; giudici che, trovandosi oggi ad applicare le norme in un caso concreto e potendo censurare la violazione di un più ampio novero di parametri (ad es. quello di ragionevolezza slegato dal requisito della ridondanza sulle competenze regionali), meglio potrebbero cogliere questioni che nel 2014 le Regioni ricorrenti in via d’azione non erano state in grado di evidenziare con sufficiente precisione. In particolare, limitatamente alla Carta europea dell’autonomia locale (CEAL), la Corte costituzionale stessa aveva sottolineato come l’impostazione dei ricorsi delle Regioni fosse carente, dal momento che esse si limitavano «a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina, né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest’ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea». In effetti, come si era già tentato di chiarire altrove³⁰, la questione circa la

(29) In tema G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in questa *Rivista*, 3, 2015, p. 558, il quale rinvia a G. BOGGERO, *Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi delle nuove Province*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015.

(30) Al proposito sia consentito rinviare a G. BOGGERO, *Il diritto all’elezione diretta negli Enti*

conformità alla Carta di un'elezione di secondo grado dovrebbe essere affrontata non soltanto avuto riguardo alla lettera, pur chiarissima, dell'art. 3, comma 2 CEAL, bensì anche sotto il profilo della natura territoriale o della struttura associativa dell'ente interessato. In altre parole, la prevalenza di funzioni proprie e di un potere autonomo di imposizione fiscale dovrebbe imporre al legislatore di stabilire un sistema a elezione diretta, trattandosi in questo caso di ente esponenziale degli interessi di una determinata collettività territoriale, i quali non necessariamente coincidono con gli interessi dei singoli Comuni³¹. Viceversa, la prevalenza di forme di coordinamento delle attività dei Comuni e una finanza derivata sono elementi che giustificano un sistema di elezione di secondo grado, atteso che preminenti appaiono gli interessi collettivi delle singole comunità comunali³². Più complessa, infine, è la questione inerente al modello di governo delle Città metropolitane, per le quali l'elezione diretta è prevista come ipotesi alternativa alla regola generale dell'elezione di secondo grado, pur essendo soggetta all'inveramento di taluni presupposti (art. 1, comma 22 c.d. legge Delrio). A questo proposito, occorre innanzitutto rilevare l'irragionevolezza di una simile previsione legislativa alla luce del *referendum* del 4 dicembre 2016. Se infatti, in un primo tempo, l'esclusione del sistema a elezione diretta per le Province si giustificava in ragione della futura cancellazione di queste ultime, ma non delle Città metropolitane, dal novero degli enti costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114, comma 1 Cost., oggi tale disparità di trattamento non sembra poter reggere un nuovo scrutinio di legittimità costituzionale, sicché la Corte costituzionale potrebbe, con una pronuncia d'accoglimento additiva, estendere tale facoltà anche alle Province³³.

locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. «legge Delrio», in questa Rivista, 2014, p. 573 ss.

(31) Sulla nozione di interesse collettivo si veda, ad esempio D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*. Bologna, 2007, p. 406.

(32) Un ragionamento analogo è svolto anche da S. BARTOLE, *Legislatore statale e Corte costituzionale alla ricerca della Città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 456 ss., il quale, tuttavia, propende per la natura associativa del nuovo ente Provincia.

(33) Così si era già espresso in passato G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, 1, 2014, p. 15.

Con particolare riferimento all'elezione del Sindaco metropolitano, poi, la Corte rileva che la sua coincidenza con il Sindaco del Comune capoluogo «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), ma non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo Statuto di detta Città di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco» (punto 3.4.4. del *Considerato in Diritto*). Se dunque la Corte sembra prefigurare che la coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo possa in un futuro dichiararsi irragionevole, deve altresì rilevarsi come irragionevole appaia sin d'ora la disposizione di cui all'art. 1, comma 22 della cd. legge Delrio nella parte in cui stabilisce che solo le comunità delle Città metropolitane più popolose (Roma, Milano e Napoli) possano prescindere dal frazionamento del Comune capoluogo in più Comuni per dotarsi di un Sindaco e di un Consiglio metropolitani a suffragio universale e diretto.

A questo proposito, infatti, lo scorporo del territorio di un Comune ai fini dell'istituzione di nuovi Comuni coincide con la fase di un procedimento che, pur dovendosi iniziare con un *referendum* metropolitano, deve però anche necessariamente concludersi con l'approvazione di una legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni.

Per le Città metropolitane meno popolose, allora, la scelta in ordine all'elezione diretta dei propri organi politici verrebbe in realtà subordinata a una decisione della Regione; Regione che, a sua volta, non sarebbe del tutto libera di istituire nuovi Comuni sul proprio territorio, ma che, oltre ai limiti demografici stabiliti dall'art. 15, comma 1 TUEL, dovrebbe poi tenere conto anche «dell'indefettibile regola dell'invarianza finanziaria» (di recente a tal proposito Corte costituzionale, sent. n. 171/2014, rel. Carosi), in base alla quale «le operazioni di scorporo non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l'attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni» (Punto 4.1. del *Considerato in Diritto*). Lo scorporo dei Comuni capoluogo, come ad esempio Torino e Genova, avrebbe un impatto non trascurabile sull'ordinamento di tale area vasta, non soltanto

dal punto di vista del trasferimento dei beni e del personale alle nuove entità, ma anche sotto il profilo della ripartizione del patrimonio e degli oneri debitori. Senza contare che il territorio della Città metropolitana di Torino, constando di 317 Comuni, è già oggi profondamente frammentato, sicché il buon andamento dell'attività amministrativa locale *ex art. 97 Cost.* rischierebbe di risultarne ulteriormente pregiudicato qualora si addivenisse a uno scorporo del principale centro urbano in più Comuni di modeste dimensioni.

2.3. Province e Città metropolitane possono vantare un diritto a una congrua o adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni conferite nei confronti di Stato e Regioni?

Il progetto di riordino complessivo degli enti di area vasta, avviato in un'ottica di alleggerimento del novero delle funzioni conferite alle Province, è stato accompagnato da una riduzione della dotazione organica e delle risorse finanziarie necessarie per il loro esercizio.

Inizialmente, l'art. 1, comma 92 della cd. legge Delrio ha stabilito che i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che dovevano essere oggetto di riordino sarebbero stati disciplinati da un d.P.C.M. (interventivo poi in data 26 settembre 2014). Tali risorse avrebbero dovuto essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite a seguito del riordino (commi 92 e 96). In seguito, è stata la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) ad accelerare l'*iter* di trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti in questione, stabilendo che la dotazione organica fosse ridotta in misura del 30% per le Città metropolitane e del 50% per le Province, che il personale da destinare alla mobilità fosse prioritariamente da ricollocare presso le Regioni e gli Enti locali e in subordine presso altre amministrazioni dello Stato, che le Province e le Città metropolitane non potessero contrarre mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie, né potessero impegnare spese per relazioni pubbliche ed attività affini, assumere dipendenti a tempo indeterminato o acquisire personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati (art. 1, comma 420) e, infine, che le Province e le Città metropolitane, dopo i tagli già subiti

a partire dal 2011, subissero un'ulteriore riduzione della spesa corrente di 1 miliardo di euro per l'anno 2015, di 2 miliardi di euro per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017 e che, in corrispondenza di queste riduzioni di spesa, ogni Provincia e Città metropolitana versasse «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa» (art. 1, commi 418). In caso di mancato versamento, sarebbe stato compito dell'Agenzia delle entrate provvedere al recupero (art. 1, comma 419). Infine, uno specifico concorso al risanamento della finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane è stato previsto all'art. 1, comma 451 di modifica dell'art. 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 per gli anni finanziari dal 2015 al 2018. Accanto alla legge di stabilità 2015, occorre poi naturalmente menzionare anche le diverse leggi di bilancio con le quali le Regioni hanno stanziato le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni conferite alle Province e alle Città metropolitane sulla base dei rispettivi atti di riordino³⁴.

Ebbene, al pari delle disposizioni prima esaminate, anche tali misure sono state oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale. Anche a tal proposito, occorre quindi domandarsi se la legge costituzionale *in itinere* abbia o meno influenzato l'indirizzo della Corte e, se fosse questo il caso, verificare in che misura si possano addurre oggi "motivi nuovi", tali da indurre i giudici costituzionali a cambiare orientamento dopo il *referendum* del 4 dicembre 2016.

Innanzitutto, la Corte si è già trovata a giudicare (sent. n. 143/2016, rel. Morelli) sulla compatibilità costituzionale dell'art. 1, comma 420 della legge 23 dicembre 2014, n. 290 (legge di stabilità 2015): la questione sollevata in via principale dalla Regione Puglia è stata dichiarata non fondata dal momento che i divieti di spesa e nuove assunzioni posti in capo alle Province, per come stabiliti dalla disposizione impugnata, non sarebbero qualificabili come norme di dettaglio, bensì andrebbe-

(34) Al proposito si vedano D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2015 e R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in questa *Rivista*, 2, 2016, pp. 511-522.

ro ascritti alla categoria dei principi fondamentali del coordinamento finanziario di cui all'art. 117, comma 3 Cost., in quanto «funzionali alla realizzazione (...) della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province)». Proprio perché funzionali al riordino e, in seguito, all'estinzione dell'ordinamento delle Province, tali vincoli avrebbero «carattere generale» e, in quanto tali, non potrebbero che essere fissati dallo Stato e non, viceversa, da ciascuna Regione separatamente.

In altre parole, la definizione del vincolo finanziario sarebbe ascrivibile alla potestà legislativa dello Stato quale mera conseguenza del fatto che il potere di avviare il procedimento di riordino degli enti di area vasta in vista della loro futura estinzione è già stato riconosciuto in capo allo Stato (sentenza n. 50/2015). La pronuncia in esame utilizza, insomma, la cd. legge Delrio letta in combinazione con la riforma costituzionale *in itinere* quale presupposto sufficiente a giustificare la disciplina con legge statale e non con legge regionale dei vincoli finanziari in parola. Ciò detto, una volta caduto uno dei due presupposti, non sembra che i termini della questione possano granché cambiare. Il riferimento alla futura estinzione dell'ordinamento provinciale non era, infatti, per la Corte argomentazione tale da rivestire, da sola, carattere assorbente al fine di ricondurre i vincoli *de quibus* al coordinamento finanziario di cui all'art. 117, comma 3 Cost.³⁵, sicché, anche nel vigore della sola legge 7 aprile 2014, n. 56 l'indirizzo giurisprudenziale che postula un carattere invasivo dell'azione di coordinamento finanziario rispetto alle sfere di competenza legislativa regionale non pare poter essere oggetto di un *révirement* della Corte³⁶.

(35) G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014. T. SCARABEL, *L'evoluzione del coordinamento della finanza pubblica: brevi considerazioni a margine di Corte costituzionale n. 272/2015*, in *Le Regioni*, 2, 2016, pp. 414-421; di recente, sulle prospettive di riforma si veda L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare, in federalismi.it*, Focus Riforma Costituzionale, 1, 2016.

(36) Anzi, al proposito si veda la più recente sent. n. 202/2016 (rel. Lattanzi), con la quale la Corte ha confermato la propria giurisprudenza in base alla quale «l'incisione con misure transitorie, da

Con le successive pronunce (sentt. nn. 159 e 176/2016, rel. Lattanzi e Sciarra), la Corte si è espressa sulla legittimità costituzionale di altri commi della legge di stabilità 2015, confermando il proprio orientamento e dichiarando in parte inammissibili e in parte infondati i ricorsi di quattro Regioni a Statuto ordinario. In particolare, la Corte ha ritenuto che la riduzione della dotazione organica prevista sia per le Province, sia per le Città metropolitane all'art. 1, comma 421 della legge di stabilità 2015 non determinasse una violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. nel conferimento delle funzioni amministrative. Infatti, tale riduzione di personale non condizionava necessariamente l'assegnazione delle funzioni oggetto di riordino in capo a enti diversi rispetto a quelli che già le esercitavano, atteso che il comma 427 del medesimo articolo 1 dava pur sempre la possibilità alle Regioni di conservare le funzioni non fondamentali in capo alle Province e alle Città metropolitane attraverso gli istituti dell'avvalimento e della delega, con ciò richiedendo che fosse l'ente subentrante ad assumersi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio. Nel rigettare le censure di parte ricorrente, la Corte ha cioè tentato di bilanciare la *ratio legis* – il ridimensionamento del novero delle funzioni non fondamentali attribuite alle Province e alle Città metropolitane – con la *ratio Constitutionis* – la conservazione delle medesime funzioni non fondamentali in capo alle Province da parte delle Regioni sulla base della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Da un lato, infatti, la Corte ha fatto salve le disposizioni che rendevano possibile la riduzione della dotazione organica ancor prima del riordino delle funzioni, dall'altro lato ha però mantenuto fermo il principio per cui le Regioni possono quantomeno conservare in capo alle Province l'esercizio delle funzioni amministrative purché se ne assumano gli oneri finanziari (punto 7.4.1. del *Considerato in Diritto* della sent. n. 159/2016 e punti 4.2.1 e 4.2.2. del *Considerato in Diritto* della sent. n. 176/2016). In tal modo, la Corte ha interpretato le disposizioni oggetto di impugnazione in un senso tale da scongiurare l'ipotesi che le Regioni, pur a fronte di un organico provinciale ridotto, rinunciassero *tout court* al riordino delle funzioni in applicazione dei suddetti principi costituzionali. In altre parole, il riordino così come sistematicamente interpretato dalla

parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia» (punto 6 del *Considerato in Diritto*).

Corte è “economicamente sostenibile”, giacché la titolarità della funzione può essere effettivamente trasferita alla Regione, che se ne assume gli oneri finanziari, mentre l’esercizio rimane in capo alla Provincia, in ossequio ai canoni di sussidiarietà e adeguatezza. Se letti in tal modo, i tagli lineari al personale fissati con legge statale prima dell’effettivo riordino condizionano solo in minima parte l’allocazione delle funzioni amministrative e l’erogazione dei servizi alla collettività.

La preoccupazione di non pregiudicare l’esercizio di funzioni concernenti servizi fondamentali per il cittadino non è invece sempre stata adeguatamente risolta a livello di legislazione regionale. Con le sentenze nn. 188/2015 e 10/2016 (rel. Carosi)³⁷, la Corte ha dichiarato incostituzionali varie disposizioni di legge finanziaria, per la formazione del bilancio di previsione, di assestamento e di variazione al bilancio di previsione della Regione Piemonte nella parte in cui non attribuivano risorse adeguate alle Province piemontesi per svolgere le funzioni loro conferite. Solo in tal caso, la Corte si è quindi spinta ad accogliere la questione di legittimità costituzionale, forse anche perché sollecitata da un giudice *a quo* chiamato a dare applicazione a una D.G.R. adottata sulla base di leggi di bilancio che, “calcolatrice alla mano”, non stanziavano le risorse finanziarie sufficienti per l’esercizio di funzioni conferite (peraltro per anni finanziari anteriori al riordino).

Le disposizioni di legge statale oggetto delle numerose impugnazioni in via principale da parte delle Regioni non avevano invece natura contabile, né sono state censurate in combinazione con le unità previsionali di base del bilancio statale, sicché dare la prova dell’impossibilità di esercitare le funzioni amministrative conferite è risultato per le Regioni senz’altro più gravoso (cfr. le sentt. nn. 159, 176/2016 e 205/2016), mentre per la Corte è stato assai più facile attribuirvi un significato conforme a Costituzione.

Così è accaduto in particolar modo con la sentenza n. 205/2016 (rel. de Pretis), con la quale la Corte ha dichiarato infondati i ricorsi della Regione Veneto avverso i menzionati commi 418, 419, 451 «nei sensi di cui in motivazione». Secondo i giudici costituzionali, infatti, a prescindere dal fatto che la ricorrente non abbia dato la prova dell’impossibilità di eserci-

(37) Al proposito sia consentito rinviare a G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale “soccorre” le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 4, 2015.

zio delle funzioni non fondamentali, l'afflusso o il recupero di risorse ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato possono dirsi di per sé rispettosi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui all'art. 119, comma 4 Cost. fintantoché «tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali» (punto 6.2. del *Considerato in Diritto*). Detto altrimenti, soltanto una lettura sistematica di tutte le disposizioni che presiedono al riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, *rectius* dell'art. 1, commi 418, 419 e 451 con l'art. 1, comma 97, lett. b) della cd. legge Delrio, consente di far salve le disposizioni oggetto di impugnazione. Sulla scia di quanto già stabilito con le sentenze nn. 159 e 176/2016, la Corte conferma quindi, da un lato, il necessario ruolo dello Stato nella gestione della vicenda del trasferimento delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni amministrative, ma, dall'altro lato, stabilisce anche un limite al drenaggio di risorse locali qualora esso non sia finalizzato al finanziamento delle funzioni non fondamentali oggetto del riordino.

In continuità con lo spirito della sent. n. 10/2016, nel caso in esame la Corte ha posto dunque l'accento sul corretto esercizio delle funzioni conferite a legislazione vigente, senza più curarsi della progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento provinciale, demandata ad una riforma *in itinere* per definizione incerta nell'*an* e nel *quando*. Piuttosto, la Corte ha evidenziato che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legittimi in quanto misure transitorie legate al processo di attuazione della riforma, sicché una volta completato il riordino esse dovranno necessariamente venire meno (punto 8 del *Considerato in Diritto*). Se così non fosse, cioè qualora l'interpretazione qui fornita dalla Corte non si dovesse imporre quale "diritto vivente" ovvero qualora il legislatore non dovesse effettivamente adeguarsi a tale lettura costituzionalmente orientata, la Corte costituzionale potrebbe, all'occasione, attivare il meccanismo della cd. doppia pronuncia, emettendo una sentenza interpretativa di accoglimento con riferimento alle disposizioni per le quali in un primo tempo si era espressa adottando un dispositivo di rigetto. In questo senso, allora, tale sentenza contiene una sufficiente carica di "miscela esplosiva", che è in grado di essere in-

nescata dalle Province e dalle Città metropolitane in via incidentale, nella misura in cui il legislatore non destinasse agli enti ormai subentrati nelle nuove funzioni le risorse necessarie al loro corretto esercizio e/o qualora tali misure transitorie dovessero essere prorogate anche oltre il completamento del processo riorganizzativo.

3. Conclusioni

L'analisi sin qui condotta ha ampiamente confermato che il risultato del *referendum* del 4 dicembre 2016 è in effetti suscettibile di provocare un adeguamento, ancorché parziale, della cd. riforma degli enti di area vasta, in riferimento a ciascuno degli aspetti esaminati. Tale riforma, operata con legge ordinaria, era infatti destinata a ottenere piena copertura costituzionale, qualora fosse stata confermata e promulgata la legge di revisione costituzionale che emendava il Titolo V della seconda parte della Costituzione. A meno di non ritenere che la “condizione sospensiva” possa dirsi inverata anche da un'altra e futura riforma, ad oggi tuttavia non ancora presentata alle Camere, occorre piuttosto prendere atto che la cd. legge Delrio rimane, per così dire, monca, ossia priva del suo necessario *pendant* di rango costituzionale. Perciò, tanto il Parlamento, in sede legislativa, quanto la Corte costituzionale, in sede di scrutinio sulla costituzionalità delle leggi, potrebbero tener conto del “mutamento del parametro”, essendo venuta meno la condizione che, seppur in maniera alquanto problematica sul piano gerarchico-temporale, giustificava il ridimensionamento delle Province e il nuovo modello istituzionale delle Città metropolitane. In particolare, in assenza di una legge di rango costituzionale che abbia disposto la “decostituzionalizzazione” delle Province e modificato i titoli delle competenze tra Stato e Regioni, l'avvio del riordino con legge statale intesa ad «evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali» pare a rischio di censura per contrasto con gli artt. 114, comma 1, 117, commi 3 e 4 e 118, comma 2 Cost., ossia con la piena operatività di un ente costitutivo della Repubblica, con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni e con i principi di sussidiarietà e adeguatezza nell'allocazione delle funzio-

ni amministrative³⁸. Ciò almeno nella misura in cui alle Regioni a Statuto ordinario sia d'ora innanzi precluso rivedere le soluzioni adottate attraverso i rispettivi atti di riordino delle funzioni. In realtà, la questione resta più teorica che reale: le Regioni difficilmente riassegneranno alle Province, ormai prive di adeguata dotazione organica, funzioni amministrative nel frattempo già conferite ad altri enti pubblici. Anche qualora lo facessero, ciò non sarebbe di per sé contrario al disegno della cd. legge Delrio, purché la riallocazione avvenga attraverso gli istituti della delega o dell'avvalimento e sul presupposto che sia la Regione a sostenerne gli oneri finanziari. In parte diverso, invece, il discorso inerente ai servizi per l'impiego, per i quali pende un riordino operato con decreto legislativo delegato, del quale è possibile in certa misura dubitare della conformità al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Sul piano delle risorse finanziarie, strumentali e di personale, misure quali il contributo forzoso, la riduzione della dotazione organica e la fissazione di vincoli alla spesa e all'assunzione di personale disposte in manovre di finanza pubblica si giustificavano in precedenza sul presupposto della cancellazione delle Province dal novero degli enti territoriali cui è riconosciuta autonomia finanziaria (art. 114, comma 1 e art. 119, comma 4 Cost.), oltretutto in ragione della futura acquisizione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3 Cost.), ma si giustificano assai meno oggi, se non in termini di mera transitorietà, in un quadro costituzionale nel quale alle Province è riconosciuta autonomia finanziaria, *rectius* è garantita un'adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative da esercitare (artt. 3, 97 e 119, comma 4 Cost.). A questo proposito, la summenzionata sent. n. 205/2016 si inserisce pienamente nel solco delle precedenti pronunce di accoglimento nn. 10/2016 e 188/2015, prefigurando che la garanzia di adeguata o congrua corrispondenza possa essere fat-

(38) Simile la valutazione della CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio 2017, p. 4, laddove viene evidenziato come «con il venir meno della "programmata soppressione delle Province", almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti enti, previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite, non risenta degli effetti di tale prospettiva condizionata».

ta valere dagli enti territoriali non soltanto nei confronti delle Regioni, ma anche nei confronti dello Stato, qualora quest'ultimo non devolva le risorse prelevate in via forzosa al finanziamento delle funzioni oggetto del riordino³⁹ e, più in generale, qualora lo Stato manchi di riesaminare la coerenza e la congruità delle misure finanziarie emergenziali adottate nel quadro del progetto di riforma, anche alla luce della situazione di grave deterioramento dell'equilibrio strutturale di alcune Province, e non ripristini dispositivi finanziari in grado di assicurare agli enti intermedi un'efficace capacità programmatica⁴⁰.

Con riferimento alla legittimazione democratica indiretta degli organi politici delle Province, la Corte si è già espressa in termini tanto perentori quanto apodittici nell'anzidetta sent. n. 50/2015, adottando come parametri di giudizio quelli della Costituzione allora vigente. Se l'indirizzo dovesse mutare, l'intero impianto su cui si fondava la cd. legge Delrio – ovverosia, l'amministrazione delle Province e delle Città metropolitane da parte dei Comuni del territorio – verrebbe meno⁴¹. Sicché, al più, accanto a censure puntuali in ordine alla lesione dell'uguaglianza del voto da parte del sistema di ponderazione per fasce demografiche o della libertà di scelta degli elettori da parte delle liste bloccate con eventuale voto di preferenza, sembrerebbe auspicabile un ripensamento, alternativamente per via legislativa o per via pretoria, del sistema di elezione indiretta del Sindaco metropolitano, dovendosi ritenere irragionevole la disparità di trattamento tra Città metropolitane e Province, nonché tra tipologie diverse di Città metropolitane.

(39) In conformità alla sent. n. 205/2016 della Corte costituzionale, in data 23 febbraio 2017, la Conferenza unificata ha espresso l'intesa sullo schema di d.P.C.M. che redistribuisce le risorse finanziarie da prelevare alle Province e Città metropolitane nell'anno 2017 in base alla legge di stabilità 2015.

(40) In questo senso si veda la già citata relazione della CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio 2017, pp. 5, 30-31 e 36, nella quale si lamenta la logica dell'intervento "tampone" e della continua rimodulazione dei piani di riequilibrio che hanno di fatto annullato la capacità programmatica degli enti di area vasta.

(41) Così F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014, p. 5. A contestare l'impostazione della cd. legge Delrio è invece stato sin dall'inizio F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 220.

Ciò detto, non pare invece affatto ipotizzabile che l'impianto generale della cd. legge Delrio possa essere stravolto da un nuovo intervento legislativo statale o regionale o da un radicale mutamento di indirizzo della Corte costituzionale. In particolare, come la stessa Corte ha ricordato in almeno tre delle sentenze prima citate (sentt. 143, 159, 202/2016), la legge 7 aprile 2014, n. 56 «disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi», in una prospettiva duratura e non certo soltanto transitoria. In questo senso, è quindi «una riforma che ha una sua organicità» e come tale il titolo di legittimazione ad adottarla non può che spettare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*) Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella derivante dall'art. 114, comma 1 Cost. Tale impostazione, che si fonda su un'interpretazione molto elastica dei confini di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. e su un'inusitata lettura dell'art. 114, comma 1 Cost., quale disposizione recante un'implicita potestà legislativa statale, non è d'altra parte del tutto nuova, ma ha avuto modo di consolidarsi proprio negli anni della crisi economico-finanziaria, laddove il legislatore è ripetutamente intervenuto a modificare l'ordinamento delle autonomie locali. Così stando le cose, il riassetto generale delle funzioni amministrative disposto nell'ottica di un superamento della logica di governo per livelli separati insieme con la riduzione delle dotazioni organiche e al conseguente trasferimento del personale presso altre amministrazioni della Repubblica costituiscono profili qualificanti l'intervento di riforma di cui alla c.d. legge Delrio, che, come tali, appaiono difficilmente reversibili. Pertanto, la riconfigurazione del sistema delle autonomie da parte dello Stato nei termini sin qui esposti non sembra suscettibile di evoluzione nel senso auspicato da chi riteneva che, dopo la riforma del Titolo V, lo Stato si sarebbe spogliato, in favore delle Regioni, del potere di "signoria" sull'ordinamento degli Enti locali, in ossequio al nuovo carattere policentrico della Repubblica⁴². Al contrario, la riforma Delrio e la lettura che di essa è stata data dalla Corte costituzionale in questi anni non può non spingerci a pensare che, per una vera differenziazione dei sistemi delle autonomie locali in senso federale, occorrerà aspettare ancora.

(42) G. VESPERINI, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 769 ss.