

ALESSANDRO GENTILINI *

Le funzioni non fondamentali degli enti locali: fu vero “riordino”? **

SOMMARIO: 1. Una categoria di “risulta”. — 2. La legge n. 56 del 2014 e il riordino regionale delle funzioni non fondamentali. — 3. I vincoli al riordino regionale derivanti dalla legge n. 56 del 2014. — 4. Il riordino regionale delle funzioni non fondamentali: un’analisi generale.

1. Una categoria “di risulta”

Le *funzioni non fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane rappresentano una categoria di funzioni amministrative che potrebbe essere definita “di risulta”. Tali funzioni, infatti, salgono alla ribalta un istante dopo la costituzionalizzazione delle *funzioni fondamentali* (legge cost. n. 3 del 2001), per finire al centro del dibattito politico e giuridico soprattutto con l’approvazione della legge n. 56 del 2014.

Banalmente, se esistono le funzioni *fondamentali*, allora tutte quelle che non rientrano in tale categoria sono *ipso facto* da ritenersi *non fondamentali*; e dunque, se si pone il problema della definizione e disciplina delle prime, si pone il tema speculare della definizione e disciplina delle seconde. Pur non menzionata, dunque, la *species* in esame ha arricchito ulteriormente, almeno dal punto di vista nominativo, il *genus* delle funzioni amministrative degli enti locali previste in Costituzione, già oltremodo popolato dalla presenza delle *funzioni attribuite* (art. 118, comma 1, nonché art. 117, comma 6 e art. 119, comma 4), delle *funzioni proprie* (art. 118, comma 2 e art. 114, comma 2), delle *funzioni conferite* (art. 118, commi 1 e 2) e per l’appunto delle *funzioni fondamentali* (art. 117, comma 2, lett. p).¹

Una delle prime questioni che si pose riguardò l’ipotizzarne la competenza a disciplinarle da parte delle Regioni, sulla base del dato per cui se il comma sulla competenza esclusiva statale

* Ricercatore ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione, con altro titolo e quale sezione di un contributo più ampio, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

¹ Sulle diverse tipologie di funzioni amministrative cfr., fra i tanti, FALCON G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione* e MARINI F. S., *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, entrambi in *Le Regioni 2002* (risp. pp. 383 ss. e pp. 399 ss.), nonché MANGIAMELI S., *Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in D’ATENA A. – GROSSI P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano 2003, pp. 235 ss.

(art. 117, comma 2) menziona solo le funzioni *fondamentali*, allora tutte le altre potevano sembrare in qualche modo affidate alla disciplina regionale, in virtù dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.² Come noto, tuttavia, tale questione ha perso la sua rilevanza quando la Corte costituzionale, dopo qualche oscillazione, ha restituito la chiarezza necessaria alla competenza esclusiva statale menzionata all'art. 117, comma 2, lett. p): secondo la Corte, «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa. La competenza regionale, nelle materie – di carattere concorrente o residuale – ad essa riservate, non viene, dunque, incisa» dalla legislazione statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.³

Tale soluzione, a ben guardare imposta dall'impossibilità di riconoscere al legislatore ordinario statale il potere di alterare quanto stabilito dalla Costituzione riguardo alle competenze legislative e amministrative,⁴ si estende inevitabilmente anche alle *funzioni non fondamentali*: queste, pertanto, sono bensì diverse dalle funzioni fondamentali ma di queste non possono che seguire i criteri costituzionali di disciplina, ovvero i *normali* criteri di cui agli artt. 117, commi 2, 3 e 4 (per quanto riguarda il legislatore competente a deciderne le finalità, le modalità di svolgimento e l'ente locale al quale eventualmente assegnarle) e 118, commi 1 e 2 (per quanto riguarda i principi da rispettare ai fini della stessa assegnazione).

La soluzione della Corte consente anche di affermare, oggi con certezza, che la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali corra su un piano diverso rispetto a quello

² In tal senso, MARINI F. S., *Il nuovo Titolo V*, cit., secondo il quale «la fondamentale [...] rappresenta soltanto un criterio utilizzato dal legislatore costituzionale per differenziare la competenza statale dalla competenza regionale (che residualmente riguarda le funzioni “non fondamentali”) nell'allocazione delle funzioni amministrative presso gli enti locali» (p. 404).

³ Cfr. la sent. n. 22 del 2014, punto 4.1.3 del *Considerato in diritto*, già cit. nella SEZIONE precedente. Nello stesso (praticamente identico) senso, già MERLONI F., *Una “new entry” tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le “funzioni fondamentali” degli enti locali. Commento alla sentenza n. 307 del 2009*, in *Le Regioni 2010*: «La legge statale che individua in via generale le funzioni fondamentali è quindi legge *solo attributiva di funzioni*. La loro disciplina [...] spetta alle leggi statali e alle leggi regionali (di settore). Lo Stato cura l'interesse nazionale alla disciplina uniforme delle funzioni solo attraverso la loro individuazione. Non vi sono altri interessi da curare. L'attribuzione di funzioni fondamentali con legge generale dello Stato non autorizza quest'ultimo a disciplinare le funzioni nelle materie di competenza regionale (salva la possibilità di fissare principi fondamentali nelle materie concorrenti), né – aggiunge l'A. – a invadere in modo sproporzionato l'autonomia normativa degli enti locali» (p. 801). Nella sent. commentata dall'A., la Corte costituzionale cedette a un ragionamento diverso da quello maturato poi nella sent. n. 22 del 2014 (e criticato dall'A. nella *nota* da cui è tratta la citazione), secondo il quale il *servizio idrico*, in quanto inerente a una funzione fondamentale degli enti locali, è disciplinabile (e non solo individuabile) dalla legge statale.

⁴ ...eccezion fatta, ovviamente, per il meccanismo dell'«attrazione in sussidiarietà» inaugurato con la sent. n. 303 del 2003, che infatti a parere di chi scrive non dispone di fondamento giuridico costituzionale: sul punto, sia consentito rinviare a GENTILINI A., *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'«attrazione in sussidiarietà»*, in *Giur. cost.* 2008, pp. 1595 ss.

relativo alle altre categorie di funzioni degli enti locali costituzionalmente previste.⁵ Si tratta infatti di una distinzione che taglia trasversalmente tutte le funzioni menzionate in Costituzione (*proprie, attribuite e conferite*, tra le quali è peraltro difficile stabilire distinzioni chiare): le funzioni fondamentali, così come enumerate dallo Stato e tali da contemplare sia funzioni materiali (o finali) che istituzionali (o strumentali),⁶ probabilmente vanno ritenute coincidenti con le funzioni *proprie* e, al limite, per quanto concerne i Comuni, anche con le funzioni *attribuite*;⁷ le funzioni non fondamentali, invece, che contrariamente alle prime possono essere allocate sia dallo Stato che dalle Regioni in ragione delle rispettive competenze legislative e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, coincidono con le funzioni *conferite* nel caso di enti superiori al Comune, e ancora con le funzioni *attribuite* per quanto concerne i Comuni.⁸

Naturalmente, come già emerso e al di là di tali dispute nominalistiche, sia le funzioni fondamentali che non fondamentali rappresentano argomenti delicati dal punto di vista costituzionale, in quanto incrociano il tema dell'*autonomia* degli enti locali, ovvero il ruolo da riconoscere a Comuni, Province e Città metropolitane nell'ordinamento. Si tratta infatti di questioni che gravano i titolari del potere legislativo, cioè Stato e Regioni, del compito di determinare il peso complessivo riconosciuto a tali enti nell'esercizio delle funzioni amministrative e, con esso, l'effettiva portata del principio di sussidiarietà quale esercizio di potere da parte degli enti più prossimi alle collettività di riferimento.

Con riguardo infine alla loro definizione, non sembra possibile spingersi oltre l'utilizzo, anche qui, di una nozione di risulta, che peraltro sconta la stessa approssimazione relativa alla formula *funzioni fondamentali*. Di queste ultime, come noto, esistono gli elenchi ma manca una definizione univoca e dunque definitiva: secondo l'art. 2, comma 4, lett. b), della legge n. 131 del 2003, si tratta delle «funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni

⁵ In tal senso, cfr. MERLONI F., *Una "new entry"*, cit., secondo il quale «le funzioni fondamentali non costituiscono una diversa categoria di funzioni: si tratta sempre di *funzioni attribuite* agli enti locali [...]. L'unica loro particolarità sta nella garanzia che la Costituzione ha voluto di una quota minima e indefettibile di funzioni da attribuire, con legge statale, a tutti gli enti locali, in tutto il territorio nazionale» (p. 800).

⁶ In questa sede, le *funzioni materiali o finali* indicano le funzioni con proiezione esterna, vale a dire in grado di mutare direttamente o indirettamente le situazioni giuridiche soggettive; le *funzioni istituzionali o strumentali* indicano invece le funzioni amministrative a carattere organizzativo dell'ente stesso che le adotta.

⁷ Ciò, qualora si accetti l'assunto per cui le funzioni amministrative, essendo *attribuite* dalla Costituzione ai Comuni (art. 118, comma 1, primo periodo) ma non nominate, necessitano inevitabilmente di una individuazione che, a causa del *principio di legalità* o di quella che altri definiscono la *regola dell'intermediazione legislativa* (D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino 2017, pp. 192 ss.), non può che essere effettuata dal legislatore. La legge che individua funzioni fondamentali, pertanto, individua contestualmente sia funzioni proprie che funzioni attribuite: tra l'altro, è la stessa Corte ad affermare, nel passaggio riportato nel testo, come la legge statale sia *attributiva* di funzioni fondamentali (e dunque come anche le funzioni fondamentali siano da *attribuire* con legge).

⁸ Ciò, qualora si accetti la lettura (dell'art. 118, comma 1, secondo periodo) per cui tutte le funzioni sono *attribuite* dalla Costituzione ai Comuni, salvo che il legislatore ordinario statale o regionale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (non le *sottragga* ai Comuni e) le *conferisca* ai livelli superiori di governo: *attribuite*, cioè, è aggettivo che vale per le funzioni dei Comuni; *conferite* è invece aggettivo che vale per le funzioni di tutti gli altri enti locali. Tale lettura è in MARINI F. S., *Il nuovo Titolo V*, cit., pp. 401 ss. ed è condivisa da D'ATENA A., *Diritto regionale*, cit., pp. 192.

primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte»; secondo una sintesi delle varie posizioni dottrinali, «le funzioni fondamentali dovrebbero costituire la dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile di ciascun ente locale costituzionalmente garantito»;⁹ infine, secondo la Corte costituzionale, si tratta delle funzioni «che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale» (sent. n. 22 del 2014) e che insieme compongono «un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5, Cost.» (sent. n. 238 del 2007).

Come può notarsi, si tratta di definizioni di portata prescrittiva incerta, inidonee a delimitare con sufficiente chiarezza la categoria. Per individuare quali funzioni vi appartengano, pertanto, non residua che il metodo empirico: ovvero, considerare quali funzioni siano state ritenute fondamentali dallo Stato negli elenchi da ritenersi ormai definitivi (a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014). Da questi, come già evidenziato, può dedursi che le funzioni non menzionate siano, solo per questo, le funzioni non fondamentali: per le quali, ma con scarsa utilità, ci si può dilettere a “definirle” come le *funzioni non essenziali* né *imprescindibili* né *caratterizzanti* gli enti locali, che *soddisfano bisogni secondari* e che infine risultano *estraneie alla loro intelaiatura essenziale*.¹⁰

2. La legge n. 56 del 2014 e il riordino regionale delle funzioni non fondamentali

La legge statale n. 56 del 2014 (“Legge Delrio”), recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* ha avviato un processo di riordino generale delle

⁹ MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it* 2012, p. 2.

¹⁰ L'introduzione in Costituzione della formula *funzioni fondamentali* (degli enti locali) ha verosimilmente tradito le aspettative di chi, a partire da essa, confidava in una successiva riorganizzazione generale del sistema delle autonomie. È accaduto invece che l'unico incisivo utilizzo da parte dello Stato di tale formula abbia riguardato le sole Province (con l'individuazione delle loro funzioni fondamentali), circostanza dovuta non a un ragionato ridisegno del sistema complessivo quanto, piuttosto, alla mera volontà di depotenziare di tali enti. Dall'elenco di funzioni fondamentali previsto dalla legge n. 56 del 2014 per le Province (art. 1, comma 85, e comma 86 per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri), infatti, risultano non più presenti molte funzioni di gestione (ad oggi da ritenersi dunque *non fondamentali*) che, seppur mai qualificate come *fondamentali*, nulla impediva di ritenere tali, se non altro perché anch'esse *storicamente* svolte dalle Province: il che dimostra quanto nella stesura degli elenchi sia stata decisiva, più che la formula *funzioni fondamentali* e il suo potenziale prescrittivo, una precisa volontà politica statale (quella per l'appunto di depotenziare le Province). Secondo quanto posto in evidenza da PINELLI C., *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Le istituzioni del federalismo* 2015, con la legge n. 56, rispetto alle funzioni previste dall'art. 19, comma 1, d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), per le Province «cadono quelle di “difesa del suolo... e prevenzione delle calamità”, “tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche”, “valorizzazione dei beni culturali”, “protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali”; “caccia e pesca nelle acque interne”, “organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore”, “servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale”; fra i “compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale”, rimangono solo quelli relativi all'edilizia scolastica; della funzione, avente un'ampia formulazione, di “viabilità e trasporti”, rimane la gestione delle “strade provinciali”» (pp. 578-579).

funzioni degli enti locali che, almeno nelle intenzioni, voleva essere abbastanza radicale. A tale processo sono state chiamate a collaborare le Regioni, ridisegnando la distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti dei rispettivi territori: in parte, disciplinando le funzioni fondamentali individuate per tali enti dallo Stato, sempre che riguardino materie di competenza legislativa regionale (e ovviamente senza poterne disporre la sottrazione agli enti assegnatari); e, in parte maggiore, disciplinando e assegnando ai vari livelli di governo le *funzioni non fondamentali*, sempre che (anche in tal caso) riguardino materie di competenza legislativa regionale.¹¹

Per inquadrare correttamente il contesto nel quale le operazioni di riordino regionale delle funzioni non fondamentali sono andate a collocarsi, sono necessarie tre considerazioni preliminari, tra loro strettamente collegate.

La prima è che la legge n. 56 del 2014 mosse da un intento ben preciso e ben diverso da quello di avviare un ponderato percorso di riorganizzazione del sistema delle autonomie locali. L'obiettivo da incassare subito era quello di estromettere le Province dal novero degli enti politicamente autonomi e dunque costitutivi della Repubblica, trasformandone immediatamente dieci (nove più *Roma capitale*) in altrettante *Città metropolitane* e prevedendo per le restanti un ruolo ridotto a una sorta di *cabina di regia* dei Comuni, di cui l'indiretta elettività degli organi di governo era ed è corollario più che sintomatico.¹² Il processo di riorganizzazione regionale delle funzioni degli enti locali, pertanto, è soltanto sopraggiunto al ridimensionamento del ruolo delle Province, primo vero obiettivo della legge statale; è, in altre parole, togliendo un tassello dal novero degli enti locali che la riorganizzazione delle loro funzioni si è resa necessaria e inderogabile, non viceversa: il che, in tutta evidenza, ha condizionato tale riorganizzazione e seminato dubbi sulla possibilità che la stessa potesse migliorare la distribuzione funzionale preesistente.¹³

¹¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 46, legge n. 56 del 2014, «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 [...]» (l'aggettivo "ulteriori" è utilizzato rispetto alle funzioni fondamentali); e ai sensi del comma 89, «lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85 [il comma che elenca le funzioni fondamentali delle Province], in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione».

¹² Definisce eloquentemente il nuovo ente Provincia come «una sorta di agenzia intercomunale multiservizi per l'area vasta», BASSANINI F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *www.astrid-online* 2013. Alle 10 *Città metropolitane* istituite dalla legge n. 56 del 2014 nelle Regioni ordinarie (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma) vanno aggiunte le 4 *Città metropolitane* delle Regioni speciali (Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

¹³ Una denuncia riguardo, ad esempio, la «dispersione del personale e del patrimonio tecnico e di conoscenze delle Province» si legge in AA. VV., *Gli enti locali dopo la "Legge Derio" e le leggi regionali di attuazione. Nota di sintesi*, ricerca curata dal CNR-ISSIRFA, in *www.issirfacnr.it* 2018, p. 5. La tendenza ad ottenere il risultato immediato del depotenziamento delle Province senza indugiare in una riflessione generale sul sistema complessivo degli enti locali era stata chiaramente descritta, tra gli altri, da VOLPI M., *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it* 2012, secondo il quale gli interventi riduttivi del ruolo delle Province «sono stati concepiti al di fuori di un quadro di organica revisione dell'intero sistema delle autonomie territoriali, mentre è evidente che una buona riforma non può riguardare solo un segmento di un sistema complesso» (p. 2). Conclude MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano*

Tanto ciò è vero, ed è la seconda considerazione, che un'altra mossa statale ha spiazzato ulteriormente gli osservatori e, soprattutto, il legislatore regionale del riordino: ci si riferisce alla *Legge di stabilità 2015* (n. 190 del 2014), di poco successiva alla legge n. 56, i cui commi n. 418 e ss. dell'unico articolo hanno ridotto drasticamente, con varie modalità, risorse finanziarie e umane delle Province: ciò, e qui è il punto, con decorrenza (1° gennaio 2015) di fatto *anteriore all'effettivo riordino regionale delle funzioni*.¹⁴ Tale decisione conferma l'ipotesi per cui, nella *ratio* della legge n. 56 del 2014, il *taglio* era più importante del *riordino* o, in altre parole, che il *riordino andasse in qualche modo arrangiato a partire dal taglio*: è questo il messaggio cristallino arrivato ai legislatori regionali, messaggio che forse rende meno inspiegabile la «diffusa ritrosia delle Regioni a legiferare sul riassetto delle funzioni» rilevata dalla Corte dei Conti.¹⁵

Come noto, la Corte costituzionale ha difeso la scelta dei tagli immediati (finanziari e del personale) da parte dello Stato: emblematica, tra le altre, la sent. 159 del 2016, laddove ha affermato che, nonostante ciò che secondo il Governo, «per il numero di personale coinvolto, circa 20.000 dipendenti delle vecchie Province, ha costituito la più grande opera di mobilità all'interno della pubblica amministrazione nella storia della Repubblica»,¹⁶ per la Corte «il

dopo la crisi e il referendum costituzionale. *Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it 2017, che con la legge n. 56 del 2014 «si è agito senza una adeguata riflessione, senza una compiuta strategia del governo territoriale».

¹⁴ L'adeguamento delle legislazioni regionali alla legge statale n. 56 del 2014 ha avuto, come termine da quest'ultima stabilito (art. 1, comma 144), 1 anno dalla sua entrata in vigore, e pertanto il 7 aprile 2015; l'*Accordo in Conferenza unificata* nel quale *individuare in modo puntuale le funzioni oggetto del riordino* (art. 1, comma 91, legge n. 56 del 2014) è stato siglato l'11 settembre 2014 (in ritardo dunque, rispetto ai 3 mesi stabiliti dalla legge, che scadevano il 7 luglio 2014) e fissava al 31 dicembre 2014 il termine per l'adozione delle sole *iniziative legislative* regionali; per l'adeguamento delle Regioni a quanto stabilito nell'*Accordo*, tuttavia, la legge n. 56 stabiliva il termine di sei mesi dalla sua sottoscrizione, e dunque il 10 marzo 2015 (art. 1, comma 95). Nella sent. n. 159 del 2016, la Corte costituzionale ricostruisce tali tempistiche non proprio accuratamente, ritenendo ad esempio che il cit. comma 91 «prevedeva che l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi, previo accordo sancito nella Conferenza unificata»: ma il comma 91 stabilisce in tre mesi il tempo per l'adozione del solo *Accordo* (le cui tempistiche non dipendono, ovviamente, solo dalle Regioni ma anche dal Governo) e non anche per l'effettiva riallocazione delle funzioni, per la quale l'*Accordo* non è sufficiente essendo necessari atti legislativi regionali, con le relative tempistiche. La Corte dunque forza un po' la mano su un'inerzia regionale soltanto parziale e che però avrebbe giustificato la «spinta acceleratoria» impressa dal legislatore statale con i tagli (finanziari e di personale) di cui alla legge n. 190 del 2014 (che è del dicembre 2014) cit. nel testo.

¹⁵ CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali* del 22 febbraio 2016 (p. 30). A proposito della legge n. 190 del 2015, parla di «trasferimento "forzoso" del personale indipendentemente dal riordino delle funzioni» GORLANI M., *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in federalismi.it 2017, p. 21; e sul punto, già SALERNO G. M., *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in federalismi.it 2015, aveva affermato «che la definizione del conclusivo assetto funzionale di questi "nuovi" o comunque "trasfigurati" enti intermedi è divenuta una variabile conclusivamente dipendente da fattori esogeni, ovvero, in breve, le risorse rese disponibili a seguito dalle riduzioni imposte dallo Stato, e il personale che residuerà dalle procedure di mobilità verso le altre pubbliche amministrazioni» (p. 3).

¹⁶ Così il documento della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - SOTTOSEGRETARIO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c. d. Legge Delrio)*, in www.senato.it 2016, p. 5 (si tratta della memoria depositata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa, durante l'audizione sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, che si è svolta presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 20 settembre 2016).

potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato», in quanto «a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale [...] sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio».¹⁷ Anche tale *escamotage* argomentativo, tuttavia, non consente di superare i dubbi sull'effetto-vincolo che tali disposizioni statali hanno prodotto sulle attività di riordino regionale, fortemente eterodirette verso l'esautoramento organizzativo e funzionale delle Province e un subentro regionale che, tra l'altro, non potrà contare sulla preesistente dotazione di personale, solo in parte transitato nei ruoli regionali.¹⁸

Ma non è tutto. Se per la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) e i tagli in essa previsti la Corte ha parlato di una legittima «spinta acceleratoria» esercitata dallo Stato verso i legislatori regionali del riordino, in verità una spinta di questo tipo verrà data dallo Stato soprattutto con altri due provvedimenti dell'anno successivo: ovvero, con il d. l. n. 78 del 2015, art. 7, comma 9-*quinquies* (come modificato dalla legge di conversione, n. 125 del 2015), ai sensi del quale le Regioni che entro il 31 ottobre 2015 non avessero approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali sarebbero state obbligate al versamento annuale, a ciascuna Provincia (o Città metropolitana ex-Provincia) situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite; nonché con la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015), art. 1, commi 765-767, dove si legge che «in assenza di disposizioni legislative regionali e

¹⁷ Sent. 159 del 2016, punto 7.1.2 del *Considerato in diritto*. Per un commento a questa e alle altre pronunce della Corte sui commi della legge n. 190 del 2014 che hanno disposto i citati tagli lineari alle Province e, in misura inferiore, alle Città metropolitane (sentt. nn. 205, 176, 159, 143 del 2016), cfr. SANTINELLO P., *Il crocevia della Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni 2017*, pp. 69 ss.; GORLANI M., *Quale futuro per le*, cit., pp. 21 ss.; D'AURIA G., *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.* 2016, pp. 3723 ss.

¹⁸ Dei 41.205 dipendenti di Province (29.707) e Città metropolitane (11.498) in attività al 1° gennaio 2015, 4.201 sono stati collocati a riposo, 1.957 sono stati interessati da processi di mobilità, 328 assegnati a istituzioni presso le quali erano già stati assegnati in comando, 5.795 sono passati dalle Province alle Regioni e 5.337 assegnati ai servizi per l'impiego: cfr. il documento PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - SOTTOSGREGARIO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Stato di attuazione della legge 7 aprile 2014*, n. 56, cit., p. 5. Quale ulteriore ostacolo all'alleggerimento funzionale delle Regioni attraverso l'attribuzione di funzioni specifiche alle Province vanno considerate le condizioni di precarietà di queste ultime, dovute al «grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale» dei loro bilanci, già evidenziato dalla CORTE DEI CONTI - SEZIONE delle autonomie, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* del 23 febbraio 2017, cit. p. 5; le stesse modalità statali di finanziamento delle funzioni fondamentali delle Province denotano, in tal senso, oscillazione e precarietà persistenti che ridondano in una sfiducia ostinata verso tale livello di governo, sfiducia che lo Stato dovrà quanto prima, in un modo o nell'altro, risolvere: cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - Relazione semestrale del 18 gennaio 2018, che elenca (pp. 120 ss.) tutti i tagli a carico del comparto Province succedutesi nel tempo (dall'art. 14, comma 1, del d. l. n. 78 del 2010 all'art. 16, commi 1-7, del d. l. n. 95 del 2012; dall'art. 47, comma 1, del d. l. n. 66 del 2014 alle misure in materia di opere pubbliche degli enti territoriali di cui al d. l. n. 78 del 2015) e le contromisure straordinarie disposte anno per anno (cfr. *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* del 23 febbraio 2017, cit. p. 5).

fatta salva la loro successiva adozione, sono attribuite alla Regione le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane» (comma 766, corsivo aggiunto) e che un Commissario avrebbe assicurato nelle Regioni inadempienti (al 31 gennaio 2016) il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni con il trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Non c'è bisogno di provare ulteriormente quella sorta di «furia iconoclasta»¹⁹ che lo Stato ha reiteratamente manifestato nei confronti delle Province (finanche minacciando il trasferimento d'imperio delle loro funzioni alle Regioni) e, dunque, come il loro ridimensionamento istituzionale imponesse chiaramente il verso del riordino del sistema autonomistico.²⁰

Infine, ed è la terza premessa, a seguito di una discutibile inversione di priorità giuridica e cronologica che la Corte costituzionale ha visto e avallato (sposando anch'essa la logica dell'attesa della futura soppressione),²¹ si confidava in una più solida e coerente stabilizzazione del quadro tracciato dalla legge n. 56 del 2014 con l'approvazione della riforma costituzionale del 2016 che, come noto, avrebbe tolto copertura costituzionale alle Province. Essendo stata approvata la sola legge e non la riforma costituzionale, le attività di riordino delle Regioni si sono svolte in una situazione istituzionale incerta, con riferimento alle Province e in teoria anche alle Città metropolitane, entrambe disciplinate dalla legge n. 56 del 2014 «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione».²²

Un problema di convivenza tra la legge n. 56 del 2014 e la Costituzione rimasta invariata, pertanto, si è posto e non è mai stato risolto. A ben guardare, sarebbe erroneo qualificarlo come problema *sopravvenuto*, perché in verità è sorto con la promulgazione della legge n. 56, dunque

¹⁹ DE MARTIN G. C., *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Amministrazione in cammino* 2014, p. 5.

²⁰ Da segnalare, comunque, che le due disposizioni da ultimo citate non hanno trovato applicazione in quanto, a inizio 2016, tutte le Regioni (ordinarie) avevano adottato una legge di riordino delle funzioni.

²¹ Cfr. sent. n. 50 del 2015. Anche la giurisprudenza costituzionale successiva a tale pronuncia, e precedente al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ha continuato sulla stessa falsariga, ritenendo la legge n. 56 del 2014 espressiva di un disegno «di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province», tale da generare un «contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta [...] (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province)» sul quale *contesto attuativo* basare la legittimità delle disposizioni statali che procedono nella stessa direzione: per giudicare tali disposizioni, come l'art. 1, comma 421, l. n. 190 del 2014 (Legge di stabilità 2015) che ha disposto una serie di divieti per le Province delle Regioni ordinarie tra i quali l'assunzione di personale a tempo indeterminato, deve «tenersi conto dell'obiettivo finale e unitario [...] di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica» (sent. n. 143 del 2016. V. anche sentt. nn. 159, 176, 202 e 205 del 2016, nonché n. 150 del 2017. Efficacemente, secondo FABRIZZI F., *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it* 2016, la «soppressione programmata» diviene parametro di costituzionalità: giacché è in programma la cancellazione dalla Carta costituzionale dell'ente provincia, sono legittimi tutti quegli interventi che anticipano questa inevitabile conclusione» (p. 6).

²² ...come recitano, con identica formulazione, i commi 5 (per le Città metropolitane) e 51 (per le Province) dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014. Per le Città metropolitane, tuttavia, enti mai esistiti prima della legge n. 56 e quindi con funzioni di prima assegnazione, la mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016 non produceva ricadute significative.

il 7 aprile 2014, e non il 4 dicembre del 2016, con la celebrazione del referendum costituzionale: a dimostrarlo è la stessa legge n. 56, che parla della «attesa» di una riforma del Titolo V che non c'è stata e alla quale, attenzione, era stato il Governo stesso ad assegnare il compito di costituire una «Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità», e non più tre.²³ La stessa Corte dei Conti non ha mancato di sottolineare come la mancata approvazione della riforma costituzionale abbia creato «una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma».²⁴

Insomma, dimenticare il problema dell'attuale convivenza tra la legge n. 56 del 2014 e la Costituzione invariata appare giuridicamente insostenibile. Sul punto, le leggi regionali di riordino, portando a conclusione quanto iniziato dalla legge n. 56, avrebbero potuto offrire il quadro compiuto nel quale misurare nuovamente le reali possibilità di tale convivenza, nella quale paradossalmente e pericolosamente, l'ingombro sembra essere diventato la Costituzione e non la legge ordinaria (quasi come fosse la prima a non essere conforme alla seconda).²⁵

3. I vincoli al riordino regionale derivanti dalla legge n. 56 del 2014

Ciò premesso, le attività di riordino risultavano altresì astrette in una serie di vincoli, impliciti ed espliciti, da far risalire alla stessa legge n. 56 e in grado di limitare, direttamente o indirettamente, la discrezionalità regionale. È utile soffermarsi su tali vincoli in quanto,

²³ Nella *Relazione illustrativa* che accompagnava il disegno della futura legge n. 56 del 2014, la scelta di costituire una «Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni» veniva affidata alla legge di revisione costituzionale, e non alla legge ordinaria che stava presentando (che diventerà la n. 56 del 2014). L'eliminazione per le Province della qualifica di livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità veniva in un certo senso posticipata all'esito della riforma costituzionale: il che equivale a dire che, a riforma costituzionale fallita e nonostante la legge n. 56, i livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità sarebbero rimasti tre, ovvero Regioni, Province e Comuni.

²⁴ CORTE DEI CONTI - SEZIONE delle autonomie, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane* del 23 febbraio 2017, cit., p. 2. La stessa Corte però aggiunge come non possa attribuirsi alla legge n. 56 del 2014 (con riguardo alle statuizioni sulle Province) «il valore di riforma-ponte destinata a durare solo il tempo necessario alla modifica costituzionale, perché non lo consente la lettura della norma, che non pone condizioni risolutive dell'efficacia della disciplina», così che «all'attuale assetto [delle Province] può riconoscersi una stabilità non condizionata» (*Ibidem*).

²⁵ Dopo l'esito del referendum costituzionale, propendeva per proseguire il percorso intrapreso con la legge n. 56, al fine di «cogliere e selezionare gli aspetti da consolidare, quelli da completare, quelli da adeguare alle nuove esigenze, quelli da innovare, riconducendoli ad un disegno organico», VANDELLI L., *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016* in *Le Regioni 2017*, p. 58; ha ritenuto, al contrario, che «la legge n. 56 andrebbe valutata alla luce dello scenario *post referendum* anche sul piano della legittimità costituzionale» MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale*, cit.; una posizione mediana in GORLANI M., *Quale futuro per le Province*, cit., pp. 27-28, che parla di una nuova «riforma costituzionale mirata [...] che, pur salvaguardando il valore e la garanzia costituzionale del livello intermedio tra Regioni e Comuni, ne rimetta la disciplina, l'organizzazione e il dimensionamento alle Regioni, secondo un modello tipico degli ordinamenti più propriamente federali», fermo restando il reinterrogarsi a breve «sulla necessità di restituire piena vocazione politica agli enti di area vasta», ripristinando l'elettività diretta dei loro organi.

unitamente alle premesse illustrate al paragrafo precedente, completano lo scenario nel quale le funzioni non fondamentali vanno ad incastonarsi, consentendo di valutare la vera entità della posta in gioco ch'era sottesa alla loro riallocazione da parte delle Regioni.

Legge n. 56 del 2014 alla mano, sono da considerarsi vincoli per ogni processo di riordino delle funzioni non fondamentali, dei quali le Regioni devono tener conto:

- l'avvio delle Città metropolitane, quali enti di area vasta;
- la consacrazione delle Province quali, anch'esse, enti di area vasta nonché enti che hanno perso la rappresentatività diretta;
- l'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di Città metropolitane e Province, che vanno ad aggiungersi alle funzioni fondamentali dei Comuni già individuate dal d. l. n. 95 del 2012;
- le *finalità* da perseguire con il processo di riordino regionale delle funzioni, indicate all'art. 1, comma 89 della legge n. 56;
- ed infine il testo dell'*Accordo in Conferenza unificata* dell'11 settembre 2014, sottoscritto da Stato, Regioni, Province e Comuni ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56.²⁶

Quanto al primo e al secondo vincolo, l'esistenza degli *enti di area vasta* vincola ogni Regione nel processo di allocazione delle funzioni non fondamentali, dovendo verosimilmente indurle a selezionare le funzioni con caratteristiche tali da comportarne l'assegnazione a tale tipologia di enti.²⁷ In realtà, quante ricadute ciò può effettivamente produrre sul riordino delle funzioni in ambito regionale dipende da quale idea si radicherà maggiormente circa la natura di tali enti e il loro ruolo. Le funzioni di area vasta, infatti, sono state introdotte senza chiarezza in ordine alla loro natura di attività di *mero coordinamento delle funzioni comunali*,²⁸ oppure come funzioni di *amministrazione concreta o gestionali*, che superano la dimensione comunale in quanto, per l'appunto, di dimensione più vasta (e però tali da rendere meno giustificabile l'elettività indiretta dei loro organi e il fatto che questi siano composti da amministratori comunali).²⁹ La

²⁶ «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze»; le *funzioni di cui al comma 89* sono le funzioni non fondamentali.

²⁷ Ciò peraltro è stato stabilito anche nell'*Accordo* dell'11 settembre, dove si legge che «in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti» (punto 8, lett. c). Ma sul punto, vedi subito *infra*, nel testo.

²⁸ ...secondo l'impostazione che fu del d. l. n. 201 del 2011, art. 23, comma 14, ai sensi del quale «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»: il comma, come noto, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte con la sent. n. 220 del 2013. Sul coordinamento provinciale delle funzioni comunali, data la nuova composizione degli organi di governo delle Province (formati da soli amministratori comunali), avanza dubbi PINELLI C., *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale*, cit., secondo il quale, efficacemente, «il coordinamento non può essere autocordinamento» in quanto «figura organizzativa che può perfino contemplare un momento di gerarchia dell'ente [che coordina]» (p. 581).

²⁹ In dottrina, condivisibilmente, prevale la seconda ipotesi. Cfr., tra i tanti, MANGIAMELI S., *Conclusioni*, in IDEM (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma 2012, che allude al carattere di amministrazione concreta delle funzioni di area vasta (pp. 569 ss.); FERRARA A., *Sul carattere necessario degli enti di area vasta nell'ambito della disciplina ordinamentale ex art. 40, co. 4, della riforma costituzionale*

legge n. 56 del 2014, tuttavia, tra le funzioni fondamentali di Città metropolitane (art. 1, comma 44) e Province (art. 1, commi 85-86) ha annoverato funzioni non solo di coordinamento o pianificazione (quale, ad esempio, potrebbe essere la *programmazione provinciale della rete scolastica*) ma anche gestionali o di amministrazione concreta (qual è certamente la *costruzione e gestione delle strade provinciali*), accreditando così entrambe le declinazioni delle funzioni di area vasta e non impedendo identico orientamento da parte delle Regioni.³⁰

Resta però l'aspetto dell'elettività obbligatoriamente indiretta delle Province, che sembra poco compatibile con lo svolgimento delle funzioni loro assegnate.³¹ Anche tale aspetto pesa nelle riflessioni regionali finalizzate a redistribuire le funzioni: nel senso che affidare una certa funzione alle Province significa oggi affidarla a un ente soltanto indirettamente rappresentativo delle collettività sulle quali l'esercizio della funzione incide, circostanza che potrebbe indurre sia a deviare verso l'assegnazione della stessa funzione ad un ente (Regione e Comuni) che abbia un rapporto diretto, sebbene diversamente dimensionato con riguardo al territorio, verso tali collettività; sia, ipotesi forse remota ma non impossibile, ad affidarla alle Province proprio per

approvata dal Parlamento nel 2016, in www.issirfa.cnr.it 2016, che in ragione della natura delle funzioni di area vasta, sottolinea il carattere indefettibile degli enti assegnatari delle stesse; MERLONI F., *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo 2014*, il quale aggiunge che se le funzioni di area vasta «sono diverse da quelle comunali, se sono individuate per assicurarne l'«esercizio unitario», questo non può che essere attribuito a enti unitari, ad elezione diretta», e non «a un «ente territoriale in controllo comunale»» (pp. 232-233); GARDINI G., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo 2015*, che per mitigare l'incongruenza dell'esercizio di funzioni di amministrazione concreta (quali secondo l'A. sono le funzioni di area vasta) da parte di Province i cui organi sono composti esclusivamente da amministratori dei Comuni, propone l'incompatibilità delle due cariche e quindi la rinuncia della carica comunale a vantaggio di quella provinciale, successivamente ed eventualmente acquisita (pp. 560 ss.).

³⁰ Che le *funzioni fondamentali* delle Province individuate dalla legge n. 56 del 2014 siano *funzioni di area vasta* dovrebbe essere dimostrato dal fatto che la legge n. 56 definisce appunto *enti di area vasta* le Province e le Città metropolitane; e che tali funzioni siano di entrambe le tipologie (di mero coordinamento e di amministrazione concreta o gestionali, secondo quanto visto nella SEZIONE precedente) è osservazione anche della CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari* (Relazione 2015), in www.cortedeiconti.it, che parla «di un elenco eterogeneo di funzioni che comprende al suo interno sia competenze puntuali, quali, ad esempio, la pianificazione territoriale provinciale, che funzioni amministrative generali come la tutela e valorizzazione dell'ambiente» (p. 11); e soprattutto: «Rientrano fra le funzioni fondamentali la tutela e valorizzazione dell'ambiente e la regolazione della circolazione stradale, il che rende implicita la necessità di conservare in capo alle Province le funzioni di polizia provinciale, i controlli, le autorizzazioni ambientali ed analogamente per quanto attiene alla funzione di programmazione della rete scolastica provinciale, che comporta la conservazione in capo all'ente delle attuali competenze di orientamento scolastico e diritto allo studio» (p. 12, nt. 12). Secondo PINELLI C., *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale*, cit., le funzioni fondamentali attuali delle Province sono «essenzialmente distinguibili in tre gruppi: di gestione (ambiente per quanto di competenza, strade provinciali, edilizia scolastica), di pianificazione (territoriale, dei servizi di trasporto, della rete scolastica) e di «raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali» (comma 85)» (p. 578); l'A., come già segnalato sopra, sottolinea altresì il «drastico ridimensionamento» delle funzioni di gestione, disposto dalla legge n. 56 del 2014 rispetto al TU degli enti locali (p. 578-579) e dunque «rispetto a quelle storicamente proprie delle Province» (p. 580).

³¹ Per le Città metropolitane, come noto, è possibile derogare alla regola dell'elettività indiretta, stabilendo nello statuto l'elezione a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, alle condizioni dettate dall'art. 1, comma 22, legge n. 56 del 2014: condizioni in verità di complicata realizzazione, come giustamente ma vanamente rappresentato da alcune Regioni nel corso del giudizio concluso dalla sent. n. 50 del 2015.

sottrarla al giudizio diretto del corpo elettorale, rendendo “di secondo grado” anche le responsabilità di gestione.³²

Tornando all’elenco dei vincoli imposti alle Regioni, anche le funzioni fondamentali, com’è evidente, rappresentano un tratto già dato del percorso di riordino, in quanto la loro individuazione (e contestuale attribuzione) da parte dello Stato comporta che quelle stesse funzioni non possano essere sottratte agli enti locali assegnatari (Comuni, Province e Città metropolitane) per essere diversamente allocate: certamente non dai legislatori regionali ma, auspicabilmente, nemmeno dal legislatore statale, se non per modifica espressa delle precedenti disposizioni di individuazione.³³ Il processo di riordino avviato dalla legge n. 56 del 2014 e che le Regioni hanno implementato non ha avuto dunque campo libero ma un raggio d’azione ridotto, trovando un limite insuperabile anche nelle funzioni fondamentali già individuate e allocate: ciò, pertanto, non consentiva e non consente alcuna *rifondazione* dei sistemi regionali delle autonomie, i quali possono essere solo ritagliati intorno a quanto già stabilito dallo Stato, anche nel caso i legislatori regionali avessero soluzioni più efficaci in termini di redistribuzione complessiva del carico funzionale tra gli enti locali proprio territorio.³⁴

³² Da segnalare che la Corte costituzionale sembra aver legittimato, sebbene quasi impercettibilmente, l’elettività indiretta degli organi delle Province e delle Città metropolitane legandola anche «ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province», come sottintendendo il loro numero esiguo rispetto al panorama complessivo delle funzioni amministrative: cfr. sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*, dove la Corte, in un passaggio per la verità non chiaro, aggiunge che tale profilo risulterebbe «non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea» delle autonomie locali (evocata dalle Regioni ricorrenti a supporto della tesi dell’illegittimità di molte disposizioni della legge n. 56).

³³ La direzione auspicata nel testo non sembra quella intrapresa dal legislatore statale. L’elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni, ad esempio, è rimasto quello di cui alla lettera a) del comma 1 dell’art. 19 del d. l. n. 95 del 2012 (come modificata dall’art. 1, comma 305, della legge n. 228 del 2012), ma per via del d. lgs. n. 1 del 2018 (*Codice della protezione civile*) esistono oggi anche quelle relative allo «svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza» (art. 12, comma 1) nonché, per via della legge n. 158 del 2017 (*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*), quelle da esercitare obbligatoriamente in forma associata da parte dei piccoli Comuni relative alla «programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative all’impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell’Unione europea» (art. 13, comma 1); in tale secondo caso, deve ricordarsi che i piccoli Comuni sono obbligati all’esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali (in virtù dell’art. 14, comma 28, del d. l. n. 78 del 2010, come sostituito dall’art. 19, comma 1, lett. b), l. n. 135 del 2012): pertanto, per i piccoli Comuni le funzioni di cui alla cit. disposizione valgono come le funzioni fondamentali.

³⁴ Tuttavia, come da qualcuno notato, la legge n. 56 del 2014 «ha definito le funzioni fondamentali attraverso una formulazione linguistica “aperta”», che lascia ai legislatori competenti, quindi anche alle Regioni, non la semplice «regolazione della disciplina della funzione» (in linea con quanto ribadito dalla sent. n. 22 del 2014, citata sopra nel testo) ma anche il «potere di *regolare l’ampiezza stessa della funzione* includendovi o escludendovi singole attività amministrative o loro aggregati funzionali»: così ORLANDO M., *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in www.accademiaautonomia.it 2015, pp. 8-9, che fa l’esempio della *tutela della flora e della fauna*, finora ricondotta da alcune Regioni alla materia *tutela e valorizzazione dell’ambiente* e, da altre, alla materia *agricoltura*: l’attuale funzione fondamentale provinciale *tutela e valorizzazione dell’ambiente*, dunque, potrà contenere la *tutela della flora e della fauna* oppure no, secondo scelte regionali differenziabili sul territorio (p. 11). Peraltro, non sono mancati casi di vera e propria «invasione della Regione» in funzioni fondamentali delle Province, come è possibile riscontrare analizzando *trasporto pubblico locale e viabilità* nella legislazione di riordino delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna: sul punto, cfr. AA. VV., *Gli enti locali dopo la “Legge Derio” e le leggi regionali di attuazione*, cit., pp. 8-9.

Il più blando dei vincoli alla discrezionalità dei legislatori regionali era probabilmente rappresentato dalle *finalità* del riordino, indicate all'art. 1, comma 89 della legge n. 56. Si tratta infatti di indicazioni formulate in maniera disorganica, difficilmente sanzionabili e dunque aggirabili da parte dei legislatori regionali.³⁵

Alcune di tali finalità, tuttavia, sono state meglio esplicitate nell'Accordo in Conferenza unificata sopra menzionato e, pertanto, diventate più idonee alla loro funzione d'indirizzo. I punti dell'Accordo che qui maggiormente interessano, e che in verità definiscono meglio anche altri vincoli sopra elencati, sono i seguenti:

- a. «Nel processo di riordino Stato e Regioni si impegnano al rispetto e alla valorizzazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane e degli enti di area vasta», e «adeguano le normative di settore al quadro di funzioni delle città metropolitane e degli enti di area vasta»;³⁶
- b. le residue funzioni già esercitate dalle Province e diverse da quelle che possono essere conferite alle Città metropolitane «sono conferite dallo Stato o dalle singole Regioni a livello comunale, definendo se debbano essere esercitate in forma singola o associata, ovvero, per quelle che richiedono un esercizio unitario, a livello regionale»;³⁷
- c. nel processo di riordino, altresì, Stato e Regioni si impegnano a valutare «quali funzioni già esercitate dalle province siano da conferire alle città metropolitane [...] al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale»;³⁸
- d. infine, posto che «le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione», ciascuna di queste «provvederà a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive Province, non riconducibili alle funzioni fondamentali».³⁹

Dai tali punti si evince, nell'ordine, l'impressione che si sia voluto fare delle funzioni fondamentali il centro gravitazionale destinato ad esaurire la fisionomia degli enti di area vasta, o quantomeno a lasciare alle Regioni poco margine per alterare tale fisionomia (lett. a); il chiaro intento di ridurre al minimo possibile le funzioni delle Province che, almeno ai sensi di questo punto dell'Accordo, non potrebbero essere intestatarie di funzioni diverse da quelle di area vasta (lett. b); una sorta di scommessa al buio sulle Città metropolitane, definite *elementi di innovazione*

³⁵ Le finalità di cui al comma 89 sono: «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 avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate - continua la disposizione - forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali». Sull'individuazione dell'ambito territoriale ottimale coniugato con una valutazione dell'efficacia dell'azione delle Unioni, ad esempio, facile osservare come una Regione, effettuate le proprie valutazioni, «possa giustificare il mantenimento della funzione a livello provinciale quando sussistono comprovate esigenze unitarie»: così BILANCIA P., *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *rivistaic* 2014, p. 17.

³⁶ Rispettivamente, punto 2 e punto 5d dell'Accordo.

³⁷ Punto 5c dell'Accordo.

³⁸ Punto 5b dell'Accordo.

³⁹ Punto 9c dell'Accordo.

istituzionale già *ex ante*, ovvero prima di una congrua e ragionevole sperimentazione che possa dare riscontri in tale senso (lett. c); e, infine, la classica norma di apertura in grado di sconfessare tutto quanto stabilito in precedenza, e di consentire solo un mutamento marginale, con riferimento alle funzioni provinciali di attribuzione regionale, dello *status quo ante* (lett. d).

Il citato *Accordo in Conferenza unificata* colpisce comunque per l'impostazione a marca fortemente statale, nel senso che sembra frutto della stessa determinazione trasfusa nella legge n. 56 del 2014. Il punto è che su quell'*Accordo* c'è stata la firma di Regioni ed enti locali, che in tal modo tale determinazione hanno mostrato di condividere o comunque assecondare, circostanza produttiva di immediati ed inevitabili effetti giuridici.⁴⁰

4. Il riordino regionale delle funzioni non fondamentali: un'analisi generale

Districandosi per quanto possibile tra i numerosi vincoli di cui ai paragrafi precedenti, le Regioni hanno provveduto a quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014, approvando le leggi finalizzate al riordino delle funzioni nei rispettivi territori, leggi peraltro soggette a continue modifiche.

Esistono alcuni studi contenenti la disamina di tali leggi e agli stessi si rimanda per gli approfondimenti necessari.⁴¹ In questa sede, dove quegli studi si danno per presupposti, si tenterà invece un giudizio sull'operazione di riordino nel suo complesso, e quindi una valutazione dell'intero processo iniziato con la legge n. 56 del 2014, reso claudicante dall'esito del referendum costituzionale del 2016 e portato a conclusione dalle leggi regionali in questione.

C'è un dato che è stato messo in evidenza e che, forse, merita una certa attenzione per la sua valenza paradigmatica. Dall'esame delle leggi regionali di riordino risulta che «le tre grandi Regioni del Nord Italia [Lombardia, Piemonte e Veneto] si ritrovano accomunate dalla scelta di confermare appieno le funzioni già esistenti in capo alle Province»; e, tra le ragioni di tale

⁴⁰ Nella sent. n. 50 del 2015 avente ad oggetto la legge n. 56 del 2014, la Corte costituzionale fonderà alcune sue argomentazioni finalizzate a respingere le doglianze regionali proprio sull'*Accordo* firmato l'11 settembre 2014, del quale appare difficile negare la valenza di condivisione impressa dalle Regioni all'impianto complessivo della legge n. 56. Critiche all'orientamento della Corte sul punto, per un distorto ed inusuale utilizzo della «cessazione della materia del contendere» derivante dalla firma dell'*Accordo*, in STERPA A., *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it* 2015, pp. 3-6, MOBILIO G., *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *www.osservatoriosullefonti.it* 2015, pp. 6-7 e SALERNO G. M., *La sentenza n. 50 del 2015*, cit., p. 11.

⁴¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e unione europea*, Roma 2017, pp. 217 ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie, *Stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit.; AA. VV., *Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione. Nota di sintesi*, cit.; nonché GORLANI M., *Quale futuro per le Province*, cit., (e già poco tempo prima, IDEM, *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, pp. 435 ss.).

scelta, si indicano «una risalente ed efficiente tradizione amministrativa» nonché «esigenze demografiche e territoriali».⁴²

Posto che l'affermazione (*Lombardia, Piemonte e Veneto hanno mantenuto le stesse funzioni già esercitate dalle Province prima della legge n. 56 del 2014*) è un dato riscontrabile esaminando la legislazione di riferimento, si possono analizzare le ragioni ipotizzate a fondamento di tale scelta. La prima delle due (*la risalente ed efficiente tradizione amministrativa*), a ben guardare, avrebbe una portata dirompente, in quanto sconfesserebbe in radice le ragioni della rivoluzione fatta deflagrare con la legge n. 56 del 2014: potrebbe indicare cioè che il sistema così come prima articolato *funzionava*, almeno a giudizio delle Regioni interessate (che, dato non secondario, assommano oltre il 30% della popolazione italiana); o potrebbe indicare, più precisamente, che l'*efficienza amministrativa* non era traguardo impossibile nel sistema preesistente, la cui inefficienza non aveva dunque carattere strutturale ma, semmai, eventuale e contingente (tale per cui una riforma a sua volta strutturale, come quella della legge n. 56, scivola pericolosamente nell'inidoneità a migliorare l'efficienza complessiva del sistema nelle sue varie e differenziate articolazioni); oppure potrebbe indicare, semplicemente, che la riforma statale non centrava il problema dell'*efficienza*, almeno in quelle Regioni dove è stato ritenuto opportuno mantenere lo *status quo* finanche con i suoi ipotetici difetti, ritenuti evidentemente ineliminabili con gli strumenti offerti dalla legge n. 56.

Da tutto ciò, la rilevanza di un'ipotesi del genere che comunque, al di là della sua dimostrabilità, lascia invariato il dato oggettivo per cui alcune grandi Regioni hanno lasciato pressoché invariate le funzioni provinciali.

Ma a ben guardare, anche la seconda ipotesi avanzata a giustificazione di tale scelta spinge nella medesima direzione. Almeno nelle tre Regioni menzionate, *esigenze demografiche e territoriali* avrebbero determinato la scelta di mantenere il precedente assetto funzionale: come a dire che, date quelle esigenze, la distribuzione delle funzioni è stata valutata la migliore possibile sia *prima* che *dopo* la legge n. 56 del 2014, ritenuta evidentemente inidonea ad aprire scenari più virtuosi.

Rinviando a breve per ulteriori considerazioni sul punto, si può passare a considerarne un altro, complementare al primo: ovvero che nei casi in cui invece le funzioni non fondamentali

⁴² Così GORLANI M., *Quale futuro per le Province*, cit., p. 12, nt. 30. L'A., nel dettaglio, cita la Lombardia (l. r. n. 19 del 2015), che in verità ha confermato in capo alle Province le funzioni già conferite «ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, che sono trasferite alla Regione» (art. 2, co. 1); il Veneto (l. r. n. 19 del 2015), «ancor più minimalista nelle modifiche dell'assetto vigente», avendo stabilito che «le Province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione [...] nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione (art. 2, co. 1)»; e il Piemonte (l. r. n. 23 del 2015) che «è andato addirittura oltre, non solo confermando "in capo alle Province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente" prima della legge regionale di riordino, «ma aggiungendo nuove funzioni connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali, nonché le funzioni in materia di attività estrattive, cave e torbiere e quelle in materia di acque minerali e termali (art. 2, co. 2-3-4)».

non sono state confermate in capo alle Province, le stesse sono state allocate a livello regionale.⁴³ Tale circostanza rende impellente una considerazione di carattere teorico-generale.

Il risultato dell'accentramento regionale si mostra infatti in palese violazione del principio di sussidiarietà. È alquanto difficile confutare tale evidenza: la legge n. 56, come era facile prevedere e come i fatti hanno dimostrato, ha favorito un processo di *ascensione* delle funzioni, ovvero il passaggio delle stesse da un ente inferiore (la Provincia) a un ente superiore (la Regione), e quindi il loro allontanamento dal livello preferibile ai sensi del principio di sussidiarietà.⁴⁴ L'eliminazione o il forte ridimensionamento di un livello di governo che per prossimità agli amministrati è secondo solo ai Comuni comporta un'ineluttabile spinta inversa al principio costituzionalizzato nel 2001: solo l'attribuzione delle funzioni già provinciali ai Comuni avrebbe potuto evitare la violazione del principio, attribuzione che tuttavia non è avvenuta e che, a ben guardare, non poteva avvenire se solo si passa in rassegna la natura delle funzioni che il TUEL aveva attribuito alle Province *proprio in ragione del principio di sussidiarietà* (e, nondimeno, in quanto ritenute funzioni di area vasta).⁴⁵ Ovviamente, quasi superfluo sottolinearlo, oggi nessun giurista confida più in un principio tanto proclamato quanto in disuso come quello di sussidiarietà: certamente difficile da attuare all'interno di uno Stato sovrano, in Italia non è mai stato seriamente considerato dal legislatore o dalla Corte costituzionale che, come noto, l'ha fatto valere giuridicamente solo in quella che è la sua funzione residuale (accentrare potere) e non in quella principale e caratteristica (decentrare potere).⁴⁶

Ma, a ben guardare, anche la scelta del primo tipo (l'aver mantenuto in capo alle Province le stesse funzioni svolte prima della legge n. 56 del 2014) suscita delle perplessità, con riferimento ancora al principio di sussidiarietà e, nondimeno, alla verifica della reale paternità

⁴³ «L'intera vicenda ha comportato per le Province una perdita di funzioni a favore dell'ente Regione e, solo in misura assai più modesta, a favore dei Comuni»; ciò, si precisa, in quanto «le Regioni sono state spinte dalla legge statale (ed anche dall'Accordo imposto in sede di conferenza nel settembre del 2014) ad assumere funzioni amministrative, non per assicurare l'esercizio unitario delle stesse, bensì per effetto dello svuotamento funzionale delle Province»: così AA. VV., *Gli enti locali dopo la "Legge Derio" e le leggi regionali di attuazione. Nota di sintesi*, cit., pp. 3 e 8. Secondo l'analisi di GORLANI M., *Quale futuro per le Province*, cit., sono soprattutto le Regioni del centro-sud ad aver «scelto di indirizzarsi verso una ricentralizzazione regionale delle funzioni» (p. 12, nt. 32).

⁴⁴ Secondo MERLONI F., *Sul destino delle funzioni*, cit., peraltro, le Regioni comunque «hanno preferito inseguire l'obiettivo del solo superamento delle Province (con lo scopo non recondito di assorbire ruolo istituzionale e funzioni amministrative)» (p. 223).

⁴⁵ Lo sforzo maggiore nel considerare il più possibile Comuni (specie i Comuni capoluogo) e Unioni di Comuni nel riassetto delle funzioni amministrative è stato probabilmente profuso dalla Regione Emilia-Romagna, laddove prima la l. r. n. 13 del 2015, di *Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni*, quindi la l. r. n. 11 del 2016, recante *Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale*, hanno trasferito più di qualche competenza già delle Province ai Comuni o alle loro Unioni (come nel caso della materia *immigrazione, delle associazioni di promozione sociale, degli incubatori e acceleratori di impresa, della mobilità e cittadinanza europea dei giovani e dei servizi educativi per la prima infanzia*).

⁴⁶ Il riferimento è alla *attrazione in sussidiarietà* e dunque alla cit. sent. n. 303 del 2003 (e ovviamente a quelle successive che l'hanno ripresa): sugli aspetti del principio di sussidiarietà citati nel testo, sia consentito rinviare, anche per la bibliografia in tema di sussidiarietà verticale, a GENTILINI A., *La sussidiarietà appartiene al diritto mite?*, cit., *passim*.

di quello che potrà essere, se esisterà, l'*indirizzo politico provinciale*. Si allude al fatto che le funzioni non fondamentali rimaste assegnate alle Province saranno svolte da personale amministrativo ora prevalentemente incluso nei ruoli regionali, e finanziate dalle Regioni stesse almeno fino a quando non riprenderà, se riprenderà, il percorso attuativo del così detto *federalismo fiscale* interrotto dalla legislazione della crisi.⁴⁷ Lo schema è dunque il seguente: la Regione impegnerà finanziamenti e personale per funzioni che, in quanto nominalmente affidate alle Province, dovrebbero poi essere sottoposte all'esclusivo indirizzo politico di amministratori comunali nella loro veste di componenti degli organi provinciali.

Difficile evitare gli interrogativi che un sistema così congegnato pone in termini di ragionevolezza, efficienza, semplificazione e finanche trasparenza amministrativa: la reale funzione di *controllo politico* degli apparati burocratici delle Province, composti da dipendenti regionali della cui allocazione dispone la Regione, sarà svolta dalla stessa Regione (che finanzia anche le funzioni svolte) o dagli amministratori comunali che compongono gli organi provinciali? Quali istanze politiche, cioè, indirizzeranno realmente l'attività amministrativa delle Province, quelle di alcuni amministratori comunali del territorio regionale (eletti agli organi provinciali) o quelle della Regione (che impiega personale e finanze per quella attività)? E se la risposta a tale domanda fosse la prima (*saranno gli amministratori comunali i reali detentori dell'indirizzo politico/amministrativo della Provincia*) quanto a lungo durerà quella convenienza per il momento ravvisata da alcune Regioni nella conferma delle funzioni provinciali alle *nuove* Province e, con essa, l'intendimento a non riappropriarsi direttamente di tali funzioni?⁴⁸

La situazione, insomma, non sembra delle migliori. E, dati i vincoli statali ormai consolidati, difficile che il futuro possa dare risposte diverse. Proprio là dove la legge n. 56 del 2014 sembrava giocare gran parte della sua portata innovativa, ovvero nella redistribuzione delle funzioni non fondamentali delle Province in vista della creazione di sistemi complessivamente più efficienti, essa mostra profili estremamente deboli che, partendo da una limitatissima possibilità di azione, oscillano tra i due poli dell'incostituzionalità e della scarsa linearità nella ricostruzione dell'indirizzo politico-amministrativo delle nuove Province.

Così che sembra viepiù residuare il solo ed unico fine perseguito con l'approvazione della legge n. 56 del 2014: quello della pura (e incurante delle conseguenze) eliminazione di tale livello di governo.

⁴⁷ Si tratta dello schema esplicitato dalla Corte costituzionale dalla cit. sent. n. 159 del 2016 e ripreso dalla sent. n. 150 del 2017, secondo il quale la Regione è obbligata a riassorbire il personale delle Province indistintamente rispetto alle funzioni che svolgeva e poi, in caso di riconferma delle stesse funzioni alle Province, potrà accompagnare tale riconferma con il personale ritenuto necessario e idoneo al loro svolgimento. Sull'interruzione del percorso verso il federalismo fiscale a causa della legislazione della crisi, cfr. l'ottimo studio IFEL - FONDAZIONE ANCI, *Il futuro della finanza locale*, Roma 2017, reperibile al sito www.fondazioneifel.it.

⁴⁸ Un'altra nota dolente che, pertanto, emerge in relazione al disegno riformatore complessivo basato sulla legge n. 56 del 2014 è che tale disegno favorirà quello che da sempre è stato stigmatizzato come il «processo di sostanziale amministrativizzazione delle regioni, che si sono trasformate da enti di legislazione e programmazione in strutture di gestione, con una conseguente crescita progressiva di burocrazie e uffici regionali, nonché di una miriade di enti o apparati strumentali creati in alternativa al decentramento agli enti locali»: così, fra i tanti, DE MARTIN G. C., *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, cit., p. 3.