

LA PROVINCIA ITALIANA NEL CAMBIAMENTO: SULLA LEGITTIMITÀ DI FORME AD ELEZIONE INDIRETTA

Luciano Vandelli*

Riassunto

In Italia, nel quadro di manovre di contrasto alla crisi economica e di riduzione dei costi delle istituzioni pubbliche, le Province sono state oggetto di vari interventi da parte del Governo e del Parlamento. Con diverse modalità: talora, tendendo a privarle delle funzioni amministrative, sostituite da un ruolo di mero coordinamento dell'attività dei Comuni; talora, puntando ad un ampliamento delle loro dimensioni, con eliminazione delle Province minori; talora riformando la loro organizzazione di governo, con organi non più eletti direttamente dai cittadini, ma composti da sindaci e consiglieri comunali eletti dagli stessi, in via indiretta. Ora la problematica applicazione di queste misure è sospesa fino alla fine del 2013, mentre si aspettano gli orientamenti della Corte costituzionale.

THE TRANSFORMATION OF THE ITALIAN PROVINCE: ON THE LEGITIMACY OF FORM IN INDIRECT ELECTIONS

Abstract

In Italy, within the framework of measures adopted to combat the financial crisis and to reduce the costs of public institutions, the provinces have been the subject of several interventions by the Government and the Parliament. These have been of different types: some tend to deprive the provinces of their administrative functions, which are replaced by mere coordination of the activities of municipalities; some increase their size, with the elimination of smaller provinces; others reform their government structures, with the creation of organs that are no longer elected directly by citizens, but comprise mayors and councillors elected indirectly by themselves. The problematic implementation of these measures has now been suspended until the end of 2013, while awaiting guidelines from the Constitutional Court.

* Luciano Vandelli, professore ordinario di diritto amministrativo nella Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche
Via Zamboni, 22 Bologna, luciano.vandelli@unibo.it.
Articolo ricevuto: 8/04/2013. Revisione in cieco: 15/04/2013 e 18/04/2013. Data di accettazione della versione finale: 22/04/2013.

Citazione consigliata: VANDELLI, Luciano. «La provincia italiana nel cambiamento sulla legittimità di forme ad elezione indiretta» *Revista catalana de dret públic*. Nr. 46 (2013), p. 90-103, DOI: 10.2436/20.8030.01.5.

Sommario

- 1 Premessa: le tendenze al ridimensionamento ed alla soppressione delle Province
- 2 Le tendenze alla soppressione delle Province minori nel d.l. n. 138 del 2011
- 3 Le tendenze alla eliminazione delle Province dal testo della Costituzione: il d.d.l. costituzionale del settembre 2011
- 4 Le Province come enti ad elezione indiretta, con funzioni di (solo) indirizzo e coordinamento: il d.l. 201 del 2011
- 5 Il riordino delle Province nel d. l. n. 95 del 2012 sulla c.d. “spending review”
- 6 L’organizzazione di governo delle Province: a proposito della legittimità di forme di elezione indiretta
- 7 Qualche ulteriore considerazione

1 Premessa: le tendenze al ridimensionamento ed alla soppressione delle Province

Da anni, ormai, il dibattito sulle Province è incentrato su proposte che tendono a metterne in discussione il ruolo, la configurazione, la stessa esistenza.

Dall'accorpamento alla attribuzione alle Regioni della relativa competenza, dalla privazione delle funzioni amministrative alla trasformazione in enti ad elezione indiretta, sino alla complessiva soppressione, le ipotesi più varie si sono alternate e sovrapposte: nel dibattito, nei progetti di legge e, da ultimo, in disposizioni contenute nei provvedimenti che, con incalzante intensità, si sono succeduti per far fronte ad una crisi di straordinaria gravità.

Nei confronti delle Province, del resto, le polemiche e le tendenze al ridimensionamento o alla soppressione risalgono a tempi non recenti: quanto meno all'epoca costituente, quando furono in molti a considerarle superate dalla previsione costituzionale delle Regioni. Argomento, questo, ripreso negli anni '70, all'epoca della effettiva costituzione di queste ultime e nella fase del loro consolidamento; e mai completamente sopito, anche se, per quasi un ventennio, a partire dagli anni '90, a prevalere nella legislazione sono state, all'opposto, tendenze al consolidamento ed alla valorizzazione del livello provinciale.

D'altronde, le ricorrenti contestazioni non hanno frenato la istituzione di nuove Province: pervenendo negli anni 2000 al numero di 110; numero davvero notevole, se si considera che, all'epoca dell'unificazione dell'Italia (1861), le Province italiane non superavano il numero di 65.

Né hanno impedito che, ancora nel 2009, la legge n. 42 sul federalismo fiscale – individuando le funzioni fondamentali - prevedesse per le Province un ruolo assai significativo, in settori che spaziavano dalle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo a quelle nei campi dell'istruzione, dei trasporti, della gestione del territorio, della tutela ambientale, del mercato del lavoro.

Queste funzioni fondamentali, in realtà, erano definite in via transitoria, in attesa di una disciplina organica che il Parlamento veniva chiamato ad approvare sulla base del d.d.l. sulla c.d. "Carta delle autonomie". A tutt'oggi, invece, questa disciplina non è stata approvata, mentre esigenze di contrasto alla crisi e di contenimento della spesa pubblica hanno motivato, come si è accennato, una serie di interventi; in cui il tema delle Province si colloca nel quadro di tagli che incidono su un'ampia serie di enti ed organi, quali le comunità montane, i consorzi, le autorità d'ambito, le circoscrizioni di decentramento, i difensori civici, i direttori generali, ecc.

2 Le tendenze alla soppressione delle Province minori nel d.l. n. 138 del 2011

Con la medesima logica e le medesime finalità, nell'agosto 2011 un decreto legge (n.138, art.15) prevedeva, per un verso, una significativa riduzione del numero dei componenti degli organi provinciali e, per l'altro, la soppressione delle province minori, qui identificate con quelle la cui popolazione non raggiungesse i 300.000 abitanti o la cui superficie fosse inferiore a 3.000 chilometri quadrati; requisiti che avrebbero comportato, a quanto risulta, la soppressione di 22 Province.

Il procedimento per pervenire all'obiettivo perseguito, prevedeva un termine, entro il quale i "comuni del territorio della circoscrizione delle province soppresse" avrebbero esercitato "l'iniziativa di cui all'art.133 della Costituzione al fine di essere aggregati ad un'altra provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale". In caso di mancata assunzione di tale iniziativa, poi, le funzioni esercitate dalle province soppresse sarebbero state trasferite alle regioni; le quali, a loro volta, avrebbero potuto attribuirle, anche in parte, alle province confinanti con quelle soppresse.

Questo intervento si presentava esplicitamente come una limitata anticipazione di misure più radicali, demandate ad una futura "complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello di governo provinciale"; ma, in realtà, nel preannunciare un riordino di questo rango, la disposizione manifestava cautele e dubbi sulla compatibilità con la Costituzione della disciplina proposta sul piano di legislazione ordinaria. Cautele e dubbi non marginali, in effetti, se già a pochi giorni dall'approvazione del decreto, un comunicato della presidenza del Consiglio annunciava che il tema sarebbe stato rinviato ad una futura revisione della Costituzione, nell'ambito della quale si avanzava ora una proposta diversa, tendendo ad una "soppressione delle Province quali enti statali ed al conferimento alle Regioni delle relative competenze ordinamentali".

3 Le tendenze alla eliminazione delle Province dal testo della Costituzione: il d.d.l. costituzionale del settembre 2011

Così, in effetti, eliminato nella legge di conversione del decreto 138 ogni accenno alla soppressione di Province, sul tema il Consiglio dei ministri ritornava in diversa sede, approvando (8 settembre 2011) uno specifico disegno di legge costituzionale.

In questo disegno, si prevedeva la modifica di ben sette articoli della Costituzione, per eliminare ogni riferimento alle Province: espungendole dagli elenchi dei soggetti che costituiscono la Repubblica (art.114); degli enti ricompresi nella riserva alla legge statale in relazione alla legislazione elettorale, sugli organi di governo, sulle funzioni fondamentali (art.117, comma 2, lett. p); dei titolari di potestà regolamentare, costituzionalmente garantita, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (art.117, comma 6); dei destinatari di funzioni per cui i Comuni non si presentano adeguati, in applicazione del principio di sussidiarietà (art.118, comma 1); delle istituzioni tenute a favorire l'iniziativa dei cittadini, in base al principio di sussidiarietà orizzontale (art.118, comma 4); dei titolari di autonomia finanziaria, secondo i criteri definiti dalla Costituzione (art.119); delle autonomie sottoposte al controllo sostitutivo del Governo, nei casi di particolare importanza stabiliti dall'art.120; degli enti con variazioni territoriali riservate alla legge statale, secondo procedure rinforzate (art.132, comma 2; art.133, comma 1).

Così, eliminati vincoli e garanzie costituzionali, veniva demandata a leggi regionali (da approvare su intesa con il Consiglio delle autonomie locali) la istituzione, sull'intero territorio regionale, di forme associative fra i Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta nonché a definirne gli organi, le funzioni e la legislazione elettorale¹. Alle Regioni, d'altronde, sarebbe stato precluso di istituire enti,

¹ In sede di prima applicazione, secondo il progetto, le Regioni avrebbero dovuto provvedere - entro un anno dalla data in entrata in vigore della legge - costituzionale, a prevedere tali forme associative. La soppressione di ciascuna Provincia, poi, si sarebbe

agenzie e organismi, comunque denominati, per lo svolgimento di funzioni di governo di area vasta; essendo anzi tenute a sopprimere quelli esistenti e ad attribuire tali funzioni alle stesse forme associative destinate a subentrare alle Province, oppure alle unioni di comuni. Alla legge dello Stato, poi, veniva assegnato il compito di rivedere (entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale) la disciplina concernente l'autonomia finanziaria e tributaria di Regioni e Comuni, nonché di provvedere alla razionalizzazione degli apparati periferici dello Stato, adeguandoli alle determinazioni delle leggi regionali.

In questi termini, l'enfaticata soppressione delle Province veniva collocata in un percorso lento, complicato e problematico. Le complessità connaturate alla sequenza di fonti delineata (approvazione di un disegno di legge costituzionale, attuazione ad opera di venti leggi regionali, conseguente razionalizzazione degli apparati periferici dello Stato, conseguenze di eventuali inerzie) si aggiungevano a quelle operative, inscindibilmente connesse alla soppressione di un numero rilevante di enti, accompagnata dalle necessarie procedure di trasferimento di beni, risorse, personale.

I risultati, in questi termini, si sono presentati incerti, nei contenuti e negli effetti economici: con risparmi che, nonostante la clausola di riduzione dei costi complessivi degli organi politici e amministrativi, sollevavano perplessità, risultando di dubbia realizzazione e di incerta valutazione, se non a lungo termine. Senza considerare l'ipotesi, paventata da qualche commento, che la nuova configurazione comportasse un aumento dei costi del personale, con il rischio che il trasferimento di una gran parte dei 61.000 dipendenti delle Province negli organici delle Regioni, determinasse una lievitazione degli oneri. secondo queste stime – di circa il 24%, vale a dire a circa 600 milioni di euro².

In realtà, la proposta – adottata in una fase particolarmente turbolenta, e non solo su un piano economico – è parsa puntare, piuttosto che su effetti concreti in termini ragionevoli, su un “effetto annuncio”. Un effetto che, peraltro, non si è rivelato molto efficace, se si osservano le reazioni con cui il disegno di legge è stato accolto e comunicato dai media, con titoli che diffusamente manifestavano uno scetticismo particolarmente elevato, usando espressioni come “Province intoccabili”, o “Taglio delle Province a futura memoria”, “Province come la Fenice. Non ancora cancellate trovano il modo di risorgere”, o, più semplicemente, “il pasticcio delle Province”³.

verificata alla data di cessazione del mandato amministrativo in corso alla data di scadenza di questo termine; quando le Province stesse sarebbero state soppresse, contestualmente alla istituzione delle forme associative previste dalle rispettive leggi regionali. Nella medesima scadenza, del resto, le Province sarebbe state soppresse anche nelle Regioni ove non si fosse provveduto all'approvazione della legge regionale; in tal caso, contestualmente alla soppressione, i Comuni ricadenti nel territorio delle province soppresse avrebbero costituito unioni di comuni, ai sensi della normativa vigente, per lo svolgimento delle funzioni di governo di area vasta già esercitate dalle Province. L'unione di comuni sarebbe subentrata poi in ogni rapporto giuridico, anche di lavoro, esistente alla data di soppressione di ciascuna provincia.

² Così, riprendendo una preoccupante interpretazione del presidente dell'UPI, Giuseppe Castiglione, cfr. E. Lauria, *Il bluff dell'addio alle Province: un esercito di 61mila lavoratori confermati e con aumento di stipendio*, in *Repubblica*, 10 settembre 2011.

³ Cfr. i titoli degli articoli, rispettivamente, di S. Rizzo, in *Corriere della Sera*, 16 settembre 2011, di G. Trovati, in *Sole-24 ore*, 10 settembre 2011, di Al. Barbera, in *Stampa*, 3 settembre 2011, di V. Tondi della Mura, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 11 settembre 2011.

4 Le Province come enti ad elezione indiretta, con funzioni di (solo) indirizzo e coordinamento: il d.l. 201 del 2011

In realtà, anche la prospettiva di regolare la materia tramite una revisione costituzionale veniva abbandonata in breve tempo; e il tema era nuovamente ripreso, nel quadro di una ulteriore manovra finanziaria, dal d.l. 201 – convertito con l. n. 214 - del 2011 (“salva Italia”). Ove si prevede una elezione del Consiglio provinciale da parte degli organi elettivi dei Comuni, secondo modalità da stabilire da una futura legge dello Stato - da emanare entro il 2012 – chiamata a stabilire anche le modalità di elezione del Presidente, da parte del Consiglio, che verrebbe composto da non più di dieci membri, essendo eliminata la Giunta (commi 15-17). In relazione alle funzioni, poi, si manteneva in capo alle Province esclusivamente un ruolo di indirizzo e coordinamento, mentre le funzioni amministrative provinciali sarebbero state conferite ai Comuni o, per assicurarne l’esercizio unitario, alle Regioni. Al trasferimento provvedono, secondo le rispettive competenze, entro il 31 dicembre 2012, lo Stato e le Regioni, chiamati a trasferire altresì le relative risorse umane, finanziarie e strumentali (art.23, commi 14 e 18).

Rispetto al progetto di revisione costituzionale, mutano sensibilmente le modalità, ma non le finalità di fondo, volte ad uno svuotamento del livello provinciale che ne determini, in realtà, il superamento; e non a caso, nel dibattito, di parla di una “soppressione sostanziale” della Provincia, sia pur “surrettizio” o “mascherato”.

Per vari profili, del resto, la disciplina è stata impugnata da diverse Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando, anzitutto, la violazione della posizione costituzionale delle Province: che, quali soggetti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell’art. 114 Cost., non potrebbero essere organizzati come enti di secondo grado⁴, se non con una fonte di rango costituzionale. Fonte che sarebbe stata necessaria, del resto, anche per intervenire sulle funzioni; considerando che la redistribuzione delle funzioni amministrative provinciali tra Comuni e Regioni comporterebbe una violazione del primo comma dell’art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative che, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza non vengono attribuite ai Comuni, sono conferite, per assicurarne l’esercizio unitario, anzitutto alle Province e alle Città metropolitane, prima di essere elevate sino alle Regioni o, infine, allo Stato⁵.

Da un punto di vista sostanziale, d’altronde, si censura l’irragionevolezza di un intervento che comporterebbe un risparmio di spesa relativamente esiguo (65 milioni di euro, calcolo che peraltro la relazione tecnica rinvia prudentemente “a quanto verrà registrato a consuntivo”); mentre si contestano le complessità operative (connesse a così cospicui trasferimenti di funzioni, personale, risorse, beni) e finanziarie (si pensi particolarmente ai mutui, all’incremento della spesa per il personale provinciale che transiti alle Regioni, ai costi – a priori difficilmente quantificabili – per le nuove strutture che le Regioni stesse ed i Comuni istituirebbero per esercitare le funzioni ricevute...).

⁴ La questione è sottolineata con forza, ad esempio, nei ricorsi di Lombardia e Piemonte. Cfr., recentemente, B. Caravita e F. Fabrizzi, *Riforme delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *Federalismi*, n. 2/2012, p.2 ss.; S. Civitarese Matteucci, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 466 ss.; G. Vesperini, *Le nuove Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2012, p. 276 ss.

⁵ In questo modo – osserva V. Onida, in *Province, l’unione farà la forza*, in *Sole 24 ore*, 5 settembre 2012 – si veniva a determinare “un nuovo accentramento dell’amministrazione locale in capo alle Regioni. Un disegno francamente in contrasto con la Costituzione”.

5 Il riordino delle Province nel d. l. n. 95 del 2012 sulla c.d. “*spending review*”

Nuovamente, nel contesto di una complessiva operazione di revisione della spesa pubblica, allo scopo di “contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio”, il tema delle Province viene ripreso dal d.l. n. 95 del 2012 sulla c.d. “*spending review*”. Per procedere, secondo quanto dichiara la versione originaria dell’art. 17 del decreto-legge, ad una loro “soppressione e razionalizzazione”; espressione corretta dalla legge di conversione (n. 135) in un più neutro, ma al tempo stesso più ampio, “riordino” che sembra alludere ad una visione organica e complessiva in cui si intende collocare le misure previste.

In realtà, tra le due discipline, le differenze non sono marginali: anzitutto nella impostazione concettuale, che nel decreto si concentra sulle Province minori (vale a dire quelle che non raggiungono i livelli minimi, territoriali e demografici, che saranno definiti con delibera del Consiglio dei ministri), mentre nella legge si dichiara che “tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto sono oggetto di riordino”.

Il riordino, peraltro, si effettua sulla base di requisiti minimi, da stabilirsi – entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto – con deliberazione del Consiglio dei ministri, con riferimento a parametri relativi alla dimensione territoriale ed alla popolazione residente. In concreto, la deliberazione ha individuato questi requisiti in almeno 2.500 chilometri quadrati e 350.000 abitanti; dimensioni superiori a quelle possedute da 64 Province, lasciando, dunque, esenti dal riordino soltanto 46 enti (ivi compresi i 10 destinati, in base all’art.18 del medesimo decreto, ad essere trasformati in Città metropolitane).

Dalla pubblicazione della delibera governativa decorre il termine (settanta giorni) entro cui il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario approva una ipotesi di riordino delle province esistenti nel territorio regionale; ipotesi sulla base della quale la regione (entro venti giorni dalla trasmissione o, in assenza, trascorsi novantadue giorni da tale pubblicazione) trasmette al Governo una proposta di riordino, tendendo conto di eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti e comunque nel rispetto dei requisiti minimi stabiliti.

Infine, le province sono riordinate, sulla base delle proposte regionali, con atto legislativo su iniziativa governativa, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto. Ove, poi, entro questo termine non sia pervenuta alcuna proposta di riordino da parte di qualche regione, l’iniziativa è assunta dal Governo previo parere della Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali (art.17, commi 2-4).

Si tratta di un procedimento, dunque, distinto da quello previsto dall’art. 133 Cost., che ne affida l’iniziativa ai Comuni. Circostanza, questa, che ha sollevato obiezioni di legittimità; non condivise, peraltro, da autorevoli opinioni, secondo cui non si può “ritenere che la Costituzione, la quale rimette alla legge dello Stato ...l’approvazione o meno, in base ad una visione generale degli interessi del Paese, delle iniziative comunali per la istituzione di nuove Province o per la modifica di quelle esistenti, neghi invece al Parlamento il potere di sopprimere o accorpate Province esistenti, in un disegno generale di razionalizzazione delle funzioni e della spesa, anche senza l’iniziativa e l’accordo dei Comuni interessati

(la cui voce, insieme a quella delle Regioni, pure deve essere sentita, dentro e fuori del Consiglio delle autonomie locali)”⁶.

Ai principi di riordino stabiliti per le Province ubicate in Regioni a statuto ordinario – che costituiscono principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – si adeguano anche le Regioni a statuto speciale, nel termine di sei mesi dall’entrata in vigore del decreto (art. 17, comma 5).

Quanto al ruolo delle Province, il decreto n. 95 conferma le funzioni di indirizzo e coordinamento e la previsione del trasferimento ai comuni, in base al principio di sussidiarietà, delle funzioni amministrative, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (da individuarsi – entro sessanta giorni dall’entrata in vigore del decreto legge - con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali); ma, a differenza da quanto prevedeva il decreto 201, il decreto sulla *spending review* non priva le Province di tutte le funzioni amministrative, mantenendone alcune considerate “di area vasta” e qualificate come “funzioni fondamentali” ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione. In concreto, si tratta di: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; tutela e valorizzazione dell’ambiente “per gli aspetti di competenza”; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato; costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della relativa circolazione stradale; nonché – secondo l’integrazione introdotta dalla legge di conversione – programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Infine, in relazione agli organi di governo, nel ribadire l’eliminazione di ogni forma di esecutivo collegiale, si conferma l’elezione indiretta per il consiglio e il presidente, confermando la scelta introdotta dal precedente decreto “Salva Italia”.

6 L’organizzazione di governo delle Province: a proposito della legittimità di forme di elezione indiretta

In effetti, il legame tra l’organizzazione di governo dell’ente locale e la collettività insediata nel territorio costituisce un elemento fondante del concetto autonomia territoriale; rappresentando, anzi, l’elemento più vistoso di superamento – o, per meglio dire, di rottura – rispetto alla tradizione dell’amministrazione autarchica.

L’autarchia, in questa tradizione, si configurava come “amministrazione indiretta dello Stato”, cui si riconosceva – per usare parole di Santi Romano - una capacità “di amministrare da sé i propri interessi, nonostante che questi non siano esclusivamente propri”: sì che “poco importa, pel concetto giuridico di autarchia, che l’ente cui esso si riferisce sia dotato di organi elettivi od onorari, giacché è al rapporto tra

⁶ Così, ancora, V. Onida, *Province, l’unione farà la forza*, cit.; il quale, dopo aver rilevato le incongruenze della istituzione di ben 18 Province, negli ultimi decenni, afferma che, pur se il criterio dimensionale adottato si presenta rozzo, “è difficile negare che, se si vuole conseguire il risultato, non ci sono molte altre strade praticabili”.

l'ente medesimo e lo Stato, che deve aversi riguardo, non già ai rapporti che possono intercedere tra il primo e gli individui che lo compongono o gli appartengono”⁷.

In realtà, lo stesso Romano intese in seguito temperare queste espressioni, ammettendo che esse “esageravano la connessione di tali soggetti e delle loro funzioni con lo Stato e le funzioni di quest’ultimo” (si che, “per evitare siffatta esagerazione da cui si potevano trarre illazioni inesatte, io, che avevo proposto ed usato l’accennata terminologia, poi adottata da altri, ho in seguito preferito adoperare una terminologia diversa”)⁸. Ma rimane, comunque, il dato di fondo: secondo cui, con l’affermazione del principio di autonomia, il rapporto con i cittadini che risiedono nel territorio diviene imprescindibile. Certamente ogni forma di nomina dall’alto di tali organi si presenta intrinsecamente incompatibile con i caratteri propri dell’autonomia; ed è questa legittimazione “dal basso” a giustificare la esenzione dall’indirizzo politico dello Stato, potendo invece gli enti territoriali costituzionalmente seguire, nel rispetto della legge, un proprio indirizzo politico-amministrativo⁹.

La piena condivisione di un principio di questo tipo, non risolve di per sé il dubbio se il legame con la comunità locale intrinseco al concetto di autonomia territoriale implichi necessariamente una legittimazione diretta o se possa svolgersi secondo moduli diversi.

Precisamente in relazione alle Province, come si è accennato, la questione si è posta recentemente in termini concreti, nei termini delineati dal decreto legge 201 del 2011 (art. 23, comma 15, conv. con legge n. 214), sul punto esplicitamente confermato dal decreto 95 del 2012 (art. 17, comma 12), nel prevedere una organizzazione di governo incentrata su un Consiglio provinciale eletto da sindaci e consiglieri dei Comuni, secondo modalità da stabilire da una futura legge dello Stato - da emanare entro il 2012 - cui spetta anche definire le modalità di elezione del Presidente, da parte del Consiglio stesso.

Nel contesto del dibattito aperto da questa disciplina (e dai ricorsi presentati alla Corte costituzionale), emergono posizioni diverse, anche fornendo l’occasione per esprimere in termini manifesti orientamenti magari risulanti, ma spesso assunti come scontati o impliciti.

Nella sostanza, vanno fronteggiandosi, in questo dibattito, due opposte letture della posizione e del ruolo costituzionale delle Province: da un lato, si afferma una tendenza ad una sostanziale, piena equiparazione tra tutti gli enti autonomi territoriali (incluse, ovviamente, le Province stesse), anche e particolarmente agli effetti del riconoscimento di una imprescindibile e inderogabile elettività diretta dei loro organi di governo; dall’altro, si delinea una impostazione che, all’opposto, considera i caratteri del livello provinciale

⁷ S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, 3^a ed., 1918, Milano, Società Editrice Libreria, pp. 143-144. Analogamente, cfr., dello stesso Autore, il *Corso di diritto costituzionale* (VIII, 1), e i *Principi di diritto costituzionale generale* (XI, 6).

⁸ S. Romano, *Autonomia*, cit., p. 23. Si noti che questo scritto data al 1945; mentre gli scritti in cui aveva usato la precedente accezione risalgono ai primi decenni del secolo. Sul concetto di autarchia e sull’inserimento degli enti locali nello Stato che esso implicava, v. la voce relativa, curata da S. Cassese, in *Enc. Dir.*, vol. IV, p.326.

⁹ L’autonomia come possibilità di seguire un proprio indirizzo politico-amministrativo è sottolineata particolarmente da M.S. Giannini, in *Autonomia*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, p.356 ss.; Id., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p.851 ss.

ampiamente disponibili per il legislatore ordinario, che potrebbe dunque regolarne discrezionalmente, oltre alle funzioni, gli assetti organizzativi e la legittimazione delle relative istituzioni di governo¹⁰.

Così, se a quest'ultima posizione – per la verità tradizionalmente non troppo diffusa, nelle posizioni della dottrina italiana – sembra ricollegarsi, in particolare, la disciplina introdotta con l'art. 23 del decreto n. 201, l'opposta tesi di una pari garanzia, anche e particolarmente sotto il profilo della rappresentanza, per tutti gli enti qualificati come costitutivi della Repubblica dall'art. 114 della Costituzione, sembra corrispondere ad un sostegno ben presente, in dottrina; ed ha trovato, di recente, espressione nei ricorsi presentati da varie Regioni nei confronti dello stesso art. 23.

Ora, che l'art. 114¹¹ non contenga e non prescriva una pari ordinazione tra gli enti ivi considerati, è stato – come è noto – chiarito dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 274 del 2003. Ove si afferma con nettezza che “l'art. 114 Cost. non comporta affatto una totale equiparazione degli enti in esso indicati”. La Corte, nell'occasione, riferisce l'affermazione allo Stato (cui solo spetta il potere di revisione costituzionale; e che, del resto, è dotato di una posizione peculiare come tutore delle istanze unitarie), alle Regioni (cui sono riconosciute, accanto allo Stato, potestà legislative), a Comuni, Province, Città metropolitane. In altre occasioni, del resto, la giurisprudenza costituzionale ha ripreso il tema: escludendo una “pari ordinazione” tra gli enti costitutivi della Repubblica anche ad altri effetti (ad es., per giustificare diversità di trattamento nei confronti di agevolazioni fiscali); e, su un piano complessivo, sottolineando ancora la eterogeneità e la disomogeneità di situazioni, poteri, interessi (di diversa qualità e dimensione)¹².

In queste occasioni, i tre tipi di enti locali territoriali (Comuni, Province; Città metropolitane) vengono accomunati; né pare necessario alcun altro approfondimento, ai fini utili alle argomentazioni che la Corte intende svolgere per risolvere le questioni di cui specificamente si tratta.

Eppure, non impropriamente l'argomentazione potrebbe proseguire, articolando ulteriormente la distinzione tra questi tre tipi di enti. In sostanza, se il connotato di “ente costitutivo della Repubblica” non comporta una omogeneità di posizione tra Stato, Regioni, Enti locali merita verificare se anche all'interno di quest'ultima categoria non si riscontrino elementi di asimmetria.

Una asimmetria che, a mio avviso, non trova ostacoli nel contesto costituzionale; nel quale, anzi, non mancano elementi per una lettura in questa direzione.

¹⁰ Cfr., nel dibattito recente, in senso favorevole all'assimilazione di tutti gli enti indicati dall'art. 114 Cost., ai fini del riconoscimento del necessario carattere direttamente rappresentativo, S. Civitarese, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, spec. pp. 480 ss.; in senso favorevole alla possibilità, con legge ordinaria, di configurare le Province come enti rappresentativi di secondo grado, quali espressione dei Comuni, M. Renna, *Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, 2006, n. 36, in www.astrid-online.it

¹¹ Ci si riferisce, qui, alla versione dell'art. 114 successiva alla riforma del 2001; ma la questione della necessaria equazione tra Regioni, Province e Comuni si era già posta in riferimento alla disposizione originaria del 1948: cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, l'attenta analisi di F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 255 ss.

¹² Cfr. Corte cost., ord. 8 maggio 2009, n. 144, in *Giur cost.*, 2010, p. 1563, con nota di C. Pinelli, *Assestamenti nell'interpretazione dell'art. 114 Cost.*; che commenta: “dall'essere tutti e solo quelli gli enti costitutivi della Repubblica non si può inferire nulla ... in ordine ai poteri di cui ciascuno è costituzionalmente provvisto...né alla posizione reciproca”.

In realtà, la questione si pone, nel nostro ordinamento costituzionale, sin dal 1948; dato che, in realtà, già nella vigenza della versione originaria del titolo V della Costituzione non mancavano (e non mancano) elementi che tendono a diversificare importanti caratteristiche, tra i vari livelli di autonomia locale.

Il tema riguarda, anzitutto, il rapporto stesso tra l'ente e il proprio territorio.

Rapporto cui la Costituzione dedica specifica attenzione e una precisa disciplina; ma evitando con evidenza ogni omogeneità di trattamento.

Così, nell'art.133, l'Assemblea costituente ha inteso prevedere ben distinte procedure per il mutamento di circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province, da un lato, e il mutamento di circoscrizioni e la istituzione di nuovi Comuni, dall'altro. Differenziando (oltre alla fonte) anche il procedimento e, precisamente, il rapporto con le popolazioni interessate: le quali, nel caso dei Comuni – e solo in questo caso – devono essere necessariamente sentite, vale a dire coinvolte tramite un referendum; mentre in relazione alla Province è precisamente all'iniziativa dei Comuni stessi che viene affidato l'avvio del procedimento. Significativamente, così, se nel progetto originario di Costituzione si prevedeva che la istituzione di nuove Province dovesse essere effettuata, “su iniziativa delle Regioni, sentite le popolazioni interessate”, il procedimento venne mutato dall'emendamento che introdusse l'iniziativa dei Comuni e il parere regionale come modo “più democratico”, essendo ora basato su una iniziativa che parte “non dall'alto ma dal basso, cioè sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono formare una nuova Provincia, sono i Comuni interessati che devono chiedere al Governo la possibilità di formare una Provincia”¹³. In questi termini, la volontà delle popolazioni si manifesta in via diretta (con un referendum) per le variazioni che concernono i Comuni, e in via indiretta (tramite l'iniziativa dei Comuni stessi) per le variazioni che riguardano il livello provinciale.

La differenza, del resto, trova conferma nella giurisprudenza costituzionale; che con puntuale determinazione ha costantemente sottolineato, in relazione alle variazioni di circoscrizioni comunali, che il difetto di una diretta partecipazione della popolazione non costituisce solo “una mera irregolarità”, ma “una grave omissione”, che l'art.133 “non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali”¹⁴. Principio, questo, che vale per interventi anche di scarsa entità, costituendo una imprescindibile garanzia per l'autonomia comunale, per evitare che si possa “pervenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate”¹⁵. In sostanza, per i Comuni, “l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione è da riferire direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali”¹⁶: affermazione, questa, che difficilmente potrebbe essere estesa al primo comma dell'art.133, dove è precisamente ai Comuni che si fa riferimento, per l'espressione degli interessi delle popolazioni interessate.

¹³ On. Monterisi, A.C., seduta 17 luglio 1947, p. 5891, ripreso da P.A. Capotosti, in *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art.17 del decreto-legge n.95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012*, n.135.

¹⁴ Cfr., fra le tante, Corte cost., sent. n. 279 del 1994; sent. n. 214 del 2010.

¹⁵ Corte cost. sent. n. 453 del 1989, ripresa dalla sent. n. 279 del 1994.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 94 del 2000.

Non si tratta di una asimmetria marginale: a fini rilevanti, quali sono le manifestazioni di orientamento delle popolazioni in ordine a variazioni territoriali, i cittadini sono coinvolti direttamente, tramite un referendum, per quanto concerne il livello comunale; mentre si esprimono indirettamente, tramite una iniziativa demandata agli organi comunali, nel caso delle Province.

L'orientamento sotteso al testo della disposizione costituzionale, del resto, corrisponde a impostazioni più generali che ispirarono, su questi temi, l'andamento complessivo dei lavori costituenti; nei quali a lungo il dibattito sull'autonomia rimase concentrato sulla nuova prospettiva regionalista (tutta da costruire, in termini assai dibattuti) e sulla radicata e indiscussa tradizione municipale, mentre incerta rimaneva la sorte delle Province.

D'altronde, sulla considerazione di queste ultime poteva incidere una tradizione influenzata dalla concezione originaria, che considerava la Provincia come "una specie di rappresentante di un gruppo di Comuni"; configurazione che – osservava Benvenuti – non era stata seppellita definitivamente neppure con l'approvazione della Costituzione repubblicana¹⁷.

Nel quadro attuale, poi, se consideriamo le innovazioni intervenute, le indicazioni desumibili dagli elementi radicati nel testo originario della Costituzione e nei lavori preparatori trovano oggi conferma e nuovi argomenti nel titolo V, come riformato nel 2001. Ove tutto il disegno del governo locale si ispira ad un rapporto ascendente, che assegna ai Comuni una primazia generale, nell'attribuzione delle funzioni (esplicita nell'apertura dell'art.118: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni..."), risalendo al livello provinciale - e, quindi, a quelli superiori – soltanto laddove essi non si presentino adeguati all'esercizio di specifiche funzioni che richiedano un esercizio unitario ("... salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province..."), in base ai (notissimi, ed in realtà radicalmente innovativi) principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La disposizione si riferisce espressamente alle funzioni; ma non sembra improprio considerare che un impostazione di questo tipo possa riverberarsi anche su profili di organizzazione, come logica di sistema che ispira complessivamente il governo locale.

Del resto, occorre segnalare che su questi (controversi) argomenti è intervenuta, alla fine del 2012, una legge (n. 228, art.1, comma 115), che sospende sino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle varie misure relative alle Province. Il processo, dunque, dovrebbe essere proseguito nel 2014; ma certamente la sospensione – decisa alla vigilia della chiusura di una legislatura problematica – ha diffuso una sensazione di incertezza sui futuri sviluppi.

7 Qualche ulteriore considerazione

Attualmente, le prospettive delle Province italiane si presentano alquanto incerte: sia perché la disciplina del d.l. 201 è stata impugnata alla Corte costituzionale da varie Regioni, sotto vari profili e, particolarmente, in relazione alla nuova configurazione degli organi di governo; sia perché l'intera

¹⁷ Così, pur qualificando la Provincia come ente di rappresentanza diretta, F. Benvenuti, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, 1960, ora reperibile in F. Benvenuti, *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, a cura di E. Rotelli, Milano, ISAP, 2010, p. 175 ss.

applicazione delle varie misure relative alle Province è stata sospesa fino al 31 dicembre 2013, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (art. 1, comma 115).

In questa fase, dunque, è necessario attendere gli orientamenti che verranno assunti, per un verso, dalla Corte e, per l'altro, da un Parlamento appena eletto per ora ancora in difficoltà nel formare una maggioranza di governo.

In questo contesto, dunque, non è possibile assumere posizioni nette; essendo necessario, semmai, limitarsi a qualche considerazione di carattere generale.

A partire, precisamente, dal quadro costituzionale: che, come si sin qui cercato di argomentare, se impone una organizzazione di governo delle Province inscindibilmente legata al territorio, non vincola, a mio avviso, il legislatore ad adottare necessariamente una elezione in via diretta.

Ciò non significa, peraltro, che la discrezionalità del legislatore nel configurare gli assetti degli organi politici si presenti priva di limiti.

Limiti che si collegano intrinsecamente alla natura degli enti: richiedendo una rappresentatività territoriale effettiva ed adeguata.

Sotto questo profilo, richiede una particolare attenzione, credo, non tanto la opzione a favore di una legittimazione mediata e integrata con la legittimazione propria degli organi comunali, quanto e particolarmente la configurazione degli assetti di governo concretamente adottati nella disciplina dell'art. 23, commi 14 e seguenti, del d.l. 201. Assetti basati su due organi di governo della Provincia, il Consiglio e il Presidente, mentre non compare alcuna Giunta. Il Consiglio è eletto – per un periodo di cinque anni – dagli organi elettivi dei Comuni, come si è visto, secondo modalità che dovranno essere stabilite da una legge dello Stato, ancora non adottata¹⁸, le cui scelte saranno dunque determinanti per rappresentare in termini equilibrati le varie componenti territoriali e politiche. La stessa legge dovrà determinare le modalità di elezione, da parte del Consiglio provinciale, tra i propri componenti, del Presidente, che dunque risulta organo di terzo grado.

Se e quanto questo disegno (che potrà essere valutato nel suo insieme soltanto quando sarà approvata la disciplina del sistema di elezione) risponda a criteri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità¹⁹ può risultare, per qualche profilo, opinabile; né vanno trascurate le obiezioni di chi sottolinea la “abnormità” di una soluzione che preveda “il mantenimento in carica di coloro che cessino di essere sindaci o consiglieri comunali, il che spezza ogni legame di tipo rappresentativo degli organi provinciali con gli stessi Comuni”²⁰.

¹⁸ E' stato presentato, al proposito, un d.d.l. governativo; i cui contenuti hanno peraltro sollevato varie obiezioni, anche e particolarmente in sede parlamentare.

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2009, n. 326 del 2008, n. 452 del 2007, nn. 14, 274, 345 del 2004. A questa giurisprudenza ed a questi principi si richiamano ricorsi presentati alla Corte da Regioni: cfr., in particolare, quello della Regione Lombardia (avv. B. Caravita).

²⁰ Cfr. M. Volpi, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, 26 settembre 2012, p.4, ove in questi termini si censura la soluzione adottata nel d.d.l. governativo.

Ma ad essere del tutto incongrua e inadeguata, rispetto ai necessari parametri di rappresentatività risulta, a mio avviso, la composizione dei Consigli provinciali, limitata a “non più di dieci componenti”. Numero, questo, ben più consono ad un organo esecutivo, che non ad una assemblea, e del tutto incongruo rispetto alla esigenza di rappresentare pluralisticamente le componenti politiche, di maggioranza e opposizione, tenendo conto della complessità dei territori di enti di area vasta. In queste circostanze, l’ipotesi di intere aree non rappresentate o sottorappresentate nel Consiglio diviene realistica; tanto più in un contesto in cui questi territori tendono complessivamente ad aumentare la propria ampiezza, in via di massima non inferiore – come si è accennato - ad almeno 2.500 chilometri quadrati e 350.000 abitanti.

Nella realtà, d’altronde, precisamente l’attuazione di questo riordino territoriale va manifestando talora tendenze ad estensioni sensibilmente superiori alla soglia minima, sì da configurare ambiti provinciali assai ampi e popolosi. Ambiti che, concepiti in base al presupposto di una elezione indiretta (stabilita dalla normativa vigente al momento della proposta), muterebbero di significato sostanziale ove le corrispondenti Province venissero dotate, invece, di organi eletti direttamente dalla popolazione, assumendo inevitabilmente, nella valenza istituzionale e politica, una configurazione di para-regioni²¹.

Con queste considerazioni – e con le accennate esigenze di adeguamento – la disciplina stabilita dal decreto 201 può delineare un cambiamento profondo²², in grado di tendere a superare storici limiti, difetti e rigidità degli assetti tradizionali, basati sulla stratificazione di enti pubblici reciprocamente separati e sulla sovrapposizione di classi politiche distinte: generando e alimentando fenomeni di frammentazione delle competenze, separatezze, duplicazioni, potenziali conflittualità che si sono rivelati fortemente pregiudizievoli per la funzionalità dell’insieme.

A questo sistema per separati livelli di governo – secondo un modello istituzionale a *millefeuille*, secondo una immagine usata in Francia – può ora sostituirsi una nuova *governance* integrata, rendendo finalmente possibile, insieme alla congiunzione delle classi politiche, una nuova connessione di ruoli e competenze, saldando i flussi di decisione e di attività.

E in questo contesto – superate competitività, fratture, separatezze e distanze - può divenire realistica un’effettiva attuazione del (rivoluzionario, e sino ad ora sostanzialmente disatteso) criterio di sussidiarietà sancito dall’art. 118, secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite primariamente ai Comuni; e può presentarsi finalmente praticabile – stemperate e rimosse le tradizionali opposizioni e resistenze di ciascun livello a puntigliosa tutela della propria sfera di competenze - una complessiva opera di razionalizzazione e semplificazione, in una prospettiva di nuova funzionalità dell’intero sistema delle autonomie.

²¹ Si pensi, ad esempio, al caso dell’accorpamento delle tre Province di Forlì-Cesena, Rimini e Ravenna, previsto dalla proposta del CAL dell’Emilia-Romagna, e territorialmente evocativo, in larga misura, della reiterata rivendicazione di istituzione di una Regione della Romagna; proposta sin qui respinta, ma che potrebbe riemergere in forma diversa in un livello provinciale di queste dimensioni eletto direttamente, mettendo in discussione il ruolo della Regione stessa.

²² “La scelta di trasformare gli organi di governo delle nuove Province in organi a carattere elettivo di secondo grado mi pare destinata a restare e a diventare una nuova caratteristica rilevante del sistema di governo locale italiano”: così F. Pizzetti, anche facendo riferimento alle analoghe tendenze relative alle Città metropolitane ed all’estensione delle forme associative intercomunali, chiamate, tra l’altro, ad esercitare tutte le funzioni fondamentali per i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti, in *Le nuove Province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, Intervento al Convegno “Riforma delle Province in Italia”, Monteriggioni, 28 giugno 2012.