Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542

Parere sugli aspetti giuridici dell'Appello dal titolo "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse sedi universitarie italiane.

In relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si propone perciò di eliminare la parola "Provincia" dagli artt. 114 e segg. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul proprio territorio. Inoltre, non sono mancate proposte tendenti all'accorpamento delle regioni di minori dimensioni, razionalizzando organicamente gli assetti territoriali di tutti i livelli di autonomia.

Relazione finale dei Saggi

29 ottobre 2013

Onorevole Ministro,

Di intesa con il Capo Gabinetto Mauro Bonaretti e il Capo dell'Ufficio legislativo Michele Pandolfelli, ritengo doveroso fornirLe una articolata opinione tecnica in merito ai contenuti critici relativi alla costituzionalità del disegno di legge n. 1542 (noto come disegno di legge Delrio) recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

1.Premessa

Va preliminarmente osservato che l'Appello si articola su due diversi piani argomentativi.

Il primo relativo ai rilievi di incostituzionalità che concernono, a dire dei firmatari, alcuni aspetti del ddl n.1542; il secondo relativo invece ad osservazioni critiche, sia di carattere giuridico-costituzionale che di merito, relative al ddl di revisione costituzionale n.1543 presentato dal Governo e finalizzato a modificare in maniera significativa l'art. 114 e altri articoli del Titolo V nelle parti in cui riguardano le città metropolitane e le province.

In questa sede ci si limita a prendere in esame le argomentazioni e i rilievi tecnici relativi a specifiche supposte incostituzionalità del ddl n. 1542 (Delrio), giacché questo è quello attualmente in discussione alla Camera e sul quale Lei, Signor Ministro, è attualmente direttamente impegnato.

Per quanto riguarda invece gli appunti critici relativi al ddl di revisione costituzionale n. 1543, ci si limita ad osservare che appare difficile capire se si arriva a contestare la legittimità stessa di una modifica costituzionale di tal genere, avvalorando la tesi, fortunatamente solo adombrata e generalmente considerata del tutto infondata della immodificabilità, anche costituzionale, delle province (v. su questo anche i pareri Caretti, Grosso, Fusaro, Barbera, Ceccanti e Lippolis allegati al presente parere); o se invece si vogliano solo sollevare questioni di opportunità o merito.

Così come non risulta chiaro se i firmatari abbiano preso o meno piena coscienza del fatto che il contenuto del ddl di revisione costituzionale n. 1543 è, esattamente come il ddl ordinario n 1542, perfettamente in asse con quanto contenuto nel rapporto presentato alla fine dei suoi lavori dal Comitato detto dei 35 saggi, nominato dal Governo proprio al fine di avere suggerimenti e opinioni in ordine a eventuali utili riforme della Costituzione.

Appare infatti curioso che il testo, pur così critico e negativo rispetto alla linea governativa, del resto perfettamente coerente con le dichiarazioni programmatiche lette in Parlamento dal Presidente Letta il 26 aprile 2013, non spendano che pochissime parole per misurarsi con le opinioni meditate dei 35 membri di quel Comitato.

Tornando però al tema centrale di questo appunto, e cioè alle critiche rivolte al ddl n. 1542 (Delrio), prima di addentrarci nell'esame dei rilievi fatti, merita dire che, sempre col consenso del Capo di Gabinetto e con l'aiuto fattivo del Prof. Franco Bassanini, si è ritenuto di chiedere anche il conforto dell'opinione di molti colleghi a quali è stato inviato sia il testo dell'appello che quello del disegno di legge.

Molti hanno generosamente risposto, alcuni con pareri articolati e profondi, tanto più apprezzabili quanto più si tenga conto che il tempo concesso per la risposta è stato molto breve. Altri, per esigenze di tempo, si sono limitati a mandare brevi note, anche in forma di mail.

Tutti gli interpellati però, salvo il prof. Bettinelli, hanno ritenute infondate, o comunque molto discutibili, le tesi contenute nell'appello circa l'esistenza di funzioni "naturalmente di area vasta" e circa un vincolo costituzionale a che gli organi delle province e delle città metropolitane debbano essere ad elezione diretta, con impossibilità quindi di ricorrere a elezioni di secondo grado come invece si fa nel disegno di legge n. 1542.

I colleghi interpellati, ai quali va la mia personale gratitudine e, sono certo, anche quella del Capo di Gabinetto e del Capo dell'Ufficio legislativo, sono i Professori Augusto Barbera dell'Università di Bologna, Ernesto Bettinelli dell'Università di Pavia, Roberto Bin dell'Università di Ferrara, Marco Cammelli dell'Università di Bologna, Paolo Caretti dell'Università di Firenze, Stefano Ceccanti della Sapienza di Roma, Giampiero Di Plinio

dell'Università di Pescara, Carlo Fusaro dell'Università di Firenze, Vincenzo Lippolis dell'Università degli Studi Internazionali di Roma, Massimo Luciani della Sapienza, Andrea Morrone dell'Università di Bologna, Cesare Pinelli della Sapienza, Annamaria Poggi dell'Università di Torino, Lorenza Violini dell'Università di Milano. Altri colleghi non hanno potuto far pervenire in tempo la loro opinione scritta e pertanto non sono qui citati malgrado abbiano espresso opinioni analoghe a quelle qui riportate*.

Sono comunque allegati al presente Parere i testi inviati dai professori citati, ciascuno nella sua redazione originale e dunque scontando il carattere diverso della forma adottata, per i motivi legati all'urgenza di cui già si è detto (Allegato 1).

A questi pareri va idealmente aggiunto il testo dell'Audizione del prof. Vandelli che, specialmente nell'allegato che accompagna il testo e riproduce un passo di un suo recente saggio per le Regioni, espone argomentazioni molto convincenti contro ogni pretesa di considerare costituzionalmente illegittimo il passaggio degli organi della provincia da eletti in primo grado a organi in secondo grado.

2. Sul denunciato vizio di incostituzionalità connesso alla previsione di organi provinciali di secondo grado e non eletti direttamente dai cittadini formulato nella prima pagina dell'appello con le seguenti parole: "riteniamo che non si possa…trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi" si osserva quanto segue.

La tesi dell'incostituzionalità della trasformazione degli organi provinciali da direttamente elettivi a organi di secondo grado è sostenuta richiamando l'art. 5 Cost., affermando che l'art. 114 Cost. impone la pari ordinazione degli enti e la loro uniformità anche sotto il profilo della rappresentanza democratica e, infine, richiamando la Carta europea delle autonomie della CEDU (e in particolare l'art. 2 comma 3) letta anche sulla base di una recente raccomandazione del Consiglio di Europa, n. 337/2013.

* Pareri di altri colleghi sono pervenuti dopo la chiusura del presente documento e, quindi, inseriti in Allegato2.

La prima linea argomentativa è considerata infondata da tutti i colleghi interpellati, eccezion fatta per Bettinelli. Tutti infatti ricordano recenti sentenze della Corte (in particolare la 274 del 2003 e la 144 del 2009) che hanno negato ogni pretesa di totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale di cui all'art. 114, mettendo in rilievo, al contrario, i principi di differenziazione e adeguatezza che presidiano oggi sia l'assegnazione delle funzioni che la possibilità (si potrebbe persino sostenere la doverosità) di forme differenziate anche di organizzazione, disposte dallo Stato nell'ambito dell'art. 117 comma 2 lettera p (v. in questo senso in particolare gli argomentati pareri di Fusaro, Barbera, Ceccanti e Lippolis, Caretti, Poggi e Grosso, ognuno ora con argomenti coincidenti ora con argomenti specifici). Peraltro a questa impostazione, del tutto evidente nel testo costituzionale dopo la riforma del Titolo V, fanno riferimento anche tutti gli altri, da Villone alla Violini, da Cammelli e Bin a Pinelli e altri.

Per quanto riguarda poi il secondo argomento avanzato a difesa del divieto di trasformazione degli organi elettivi di primo grado attualmente previsti per le province, in organi di secondo grado, e cioè quanto previsto dalla Carta delle autonomie della CEDU e la raccomandazione del 2013, va detto che solo alcuni colleghi l'hanno presa in considerazione.

Tuttavia tutti quelli che lo hanno fatto, da Barbera, Ceccanti e Lippolis, a Caretti e Grosso fino a Fusaro sono stati netti nel negare ogni decisivo valore a tale argomento.

I motivi su cui hanno basato questa loro netta opinione, e che si ritrovano in tutti i pareri citati, sono essenzialmente che la Carta delle autonomie non è, secondo la Corte costituzionale, vincolante e comunque i suoi articoli non hanno contenuto precettivo (sent. n. 325/20120, citata da Grosso); che la Raccomandazione, si tratta di un documento rivolto al Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, a contenuto meramente persuasivo (Barbera, Ceccanti e Lippolis); che in ogni caso anche l'art. 3 della Carta non impone affatto una articolazione territoriale a tre livelli, né esclude la possibilità di organi di secondo grado, come del resto dimostrano il caso spagnolo e finlandese (Barbera, Ceccanti, Lippolis, ma anche Grosso e Fusaro, in particolare).

Signor Ministro, si può dunque affermare con tranquilla certezza che gli argomenti esposti nell'Appello su questo punto non hanno alcun reale fondamento, e che è del tutto ammissibile, anche nel quadro della Costituzione attuale, che lo Stato proceda a un riordino delle province e all'istituzione delle città metropolitane, sia ridefinendone le funzioni che modificandone formazione, numero e competenze degli organi.

In particolare si può affermare con convinzione, e io in questo senso esprimo senza riserva la mia opinione, che sia perfettamente compatibile col quadro costituzionale vigente che enti di area vasta, quali le città metropolitane e le province, possano avere funzioni diverse dalle attuali (per le province) o nuove (per le città metropolitane), in un contesto organizzativo che preveda organi di secondo grado, anche con ripartizione di competenze fra di essi, diverse dalle attuali.

3. Sul denunciato vizio di legittimità costituzionale relativo al riordino delle funzioni e delle competenze delle province, e specificamente sull'affermazione, contenuta nell'Appello, che "non si possa comunque con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle alle Regioni e ai Comuni" si precisa quanto segue

Nel contesto dell'Appello la affermazione ora richiamata è espressa in modo asseverativo e senza alcuna dimostrazione in ordine al suo fondamento.

Ad essa dunque, proprio perché appare con tutta evidenza priva di fondamento comprensibile, non tutti hanno dedicato particolare attenzione. E' tuttavia possibile cogliere nelle diverse posizioni di tutti i motivi per cui questa affermazione non può trovare accoglienza, così come non trova accoglienza la tesi che lo Stato non possa incidere sull'ordinamento degli enti province, anche cambiando il sistema di rappresentanza e di elezione dei loro organi.

Alcuni però hanno dedicato attenzione anche a questo aspetto. Tra questi il più incisivo è certamente Fusaro, che nega in radice l'esistenza "in natura" di "funzioni di area vasta" che spetterebbero, quasi per diritto divino o naturale alle province.

Anche altri però si muovono con decisione in questo senso, e fra questi in particolare Caretti, Poggi, Grosso nonché Barbera, Ceccanti e Lippolis.

La stessa impostazione è però presente anche in altri, da Cammelli a Bin, dalla Violini a Pinelli e lo stesso Luciani.

Davvero non si comprende come in un ordinamento costituzionale che, al contrario, con l'art. 118 fa dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenza le linee guida per la ripartizione delle funzioni tra gli enti di livello territoriale superiore al comune, fermo restando che caso mai è il comune l'ente titolare per Costituzione di ogni funzione che non debba essere spostata a livello superiore, si possa sostenere l'esistenza di funzioni di area vasta che "non possono" essere tolte alle province e assegnate ad altri livelli territoriali di governo.

Quello che tutti condividiamo è piuttosto che certo non sarebbe legittimo privare le province di ogni funzione, così come non sarebbe legittimo istituire città metropolitane senza funzioni, o prevedere, senza adeguata e forte motivazione, la riallocazione in capo allo Stato di funzioni delle province, e quindi già assegnate al circuito degli enti territoriali.

Poiché però il disegno di legge n. 1542 Delrio si limita a riordinare le funzioni provinciali, in parte mantenendole in capo alle province e in parte assegnandole a comuni e regioni, ma sempre rigorosamente all' terno del circuito degli enti di governo territoriali, e poiché comunque assegna alle province come alle città metropolitane funzioni coerenti con il ruolo ad esse assegnato di enti di area vasta, davvero no si comprende quale possa essere stato ed essere, agli occhi di chi ha promosso e firmato l'Appello, il fondamento della pretesa di funzioni di area vasta delle province che devono essere comunque mantenute in capo a questi enti, senza alcuna possibilità per lo Stato e la Regione di allocarle diversamente.

Davvero viene voglia di citare un passo molto incisivo del parere di Fusaro, laddove, proprio con riferimento a questo tipo di argomenti, dice: "si tratta di una tecnica argomentativa da respingere, spesso utilizzata da chi cerca di rafforzare legittime e talora condivisibili opinioni e di contrastare altrettanto legittime e condivisibili opinioni, spacciando le prime come *costituzionalmente obbligate*, e le seconde come "*costituzionalmente*

vietate". È la tecnica che la Corte in una sua sentenza volle censurare parlando di "*costruttivismo imperativo*" (fine citazione Fusaro).

Anche con riferimento, dunque, al tema della legittimità o meno del riordino delle funzioni delle province e del conseguente trasferimento a comuni o regioni di funzioni sinora esercitate da questi enti, tutti i colleghi e io con loro non abbiamo dubbi.

È destituita di ogni fondamento la tesi della illegittimità costituzionale di ogni spostamento di funzioni, così come la tesi relativa all'esistenza di alcune funzioni "naturaliter" di area vasta, che quindi sarebbe inibito al legislatore spostare.

Una testi questo che, del resto, mostra immediatamente la propria mancanza di ogni fondamento se solo si tiene presente che secondo l'art. 117 secondo comma lettera p) spetta comunque allo Stato definire le funzioni fondamentali anche delle province. Lo Stato può dunque assegnare le funzioni, sottrarle, modificarle secondo quanto ritiene più opportuno, col solo limite della ragionevolezza e del mantenimento in capo alla provincia ente di area vasta di un nucleo di funzioni adeguato a giustificarne ruolo ed esistenza.

4. <u>Le osservazioni riguardanti le città metropolitane e alla normativa relativa ai piccoli comuni consentono di formulare le seguenti considerazioni</u>

Su questi punti, come osserva anche Grosso, l'Appello cambia tono e evita di porre problemi di costituzionalità, per limitarsi invece aa esprimere valutazioni di merito.

La cosa colpisce perché, come osserva sempre Grosso, a stretto rigore i "non argomenti" usati per difendere gli organi elettivi di primo grado nelle province, avrebbero dovuto essere ripetuti con non minore enfasi per le città metropolitane.

Invece sulle città metropolitane ci si limita a chiedere un riequilibrio tra funzioni della città metropolitana e quelle dei comini interni, e un ripensamento circa la gratuità delle cariche. Per i piccoli comini si invoca, senza dire perché, l'individuazione di una soglia demografica e territoriale "massima" per le Unioni (mentre sinora ci si era sempre appuntati sulle soglie minime).

Insomma, è difficile sottrarsi alla spiacevole sensazione che il vero obiettivo dell'appello sia stato e sia essenzialmente la salvaguardia delle province esistenti e dei loro organi elettivi di primo grado.

Dunque un Appello per l'immobilismo del sistema di governo locale e il mantenimento il più ampio possibile della classe politica provinciale. Obiettivi non facilissimi da sostenere nella realtà odierna del Paese, e che suscitano inevitabile irritazione soprattutto in considerazione del ruolo essenziale che gli enti di area vasta, riorganizzati in forma moderna, possono svolgere per il rilancio del Paese.

E non basta davvero a togliere questa spiacevole sensazione il richiamo alla necessità/opportunità di una c.d. Carta delle autonomie, mitico sogno perseguito inutilmente da più legislature, e che qui viene riproposta - sia consentito pensar male - più per allungare i tempi della riforma che per assicurare, come si dichiara, una "riforma razionale".

5.Conclusione

Signor Ministro,

nel concludere questo breve Parere desidero confermarle la mia convinzione che gli argomenti tecnici relativi a ipotizzati vizi di incostituzionalità del ddl n. 1542 appaiono deboli e sostanzialmente infondati. Questo vale certamente per me e anche per molti colleghi che, come può constatare, non si sono limitati a firmare un appello ma hanno espresso un personale e individuale parere, anche se in qualche caso in forma estremamente sintetica.

Resta fermo dunque che i soli limiti costituzionali sono quelli posti esattamente e chiaramente in luce dalla sent. n. 220 del 2013 e attengono alla forma della legge come fonte necessaria per procedere al riordino di questi enti nonché alla necessità di non procedere alla loro soppressione.

La Corte, proprio nella sent. n. 220 del 2013, spesso sottovalutata dai commentatori, ha voluto infatti dare una chiarissima indicazione in questo senso quando ha detto che le

considerazioni che riteneva di fare “non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire soltanto con legge costituzionale - indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale - ma, più limitatamente che non sia utilizzabile un atto normativo come il decreto legge per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”.

Più chiara di così la Corte non poteva essere.

Ed io, per la mia parte e per il contributo che ho dato insieme al Capo dell’Ufficio legislativo, al lavoro preparatorio del ddl n. 1542 mi sento di escludere che il testo non sia più che rispettoso delle indicazioni contenute in questo inciso della sentenza n. 220 del 2013, e più in generale di un quadro costituzionale vigente che l’Appello, lui si, vuole forzare oltre ogni ragionevole limite

Spero dunque di aver dato, insieme ai colleghi, a Lei Signor Ministro e a quanti Lei vorrà rendere partecipi di queste riflessioni, indicazioni chiare e esaustive su quale sia la mia opinione. Quella dei colleghi ognuno la può conoscere consultando direttamente i documenti allegati

Ringraziandola della fiducia

Prof. Francesco Pizzetti

(Consigliere giuridico del Ministro Delrio)

Allegato 1

Prof. Augusto BARBERA – Università di Bologna
Prof. Stefano CECCANTI – Sapienza Università di Roma
Prof. Vincenzo LIPPOLIS – Università degli Studi Internazionali di Roma
28 ottobre 2013 – ore 16.44

Una premessa. Vanno distinti gli aspetti di legittimità costituzionale da quelli di merito. Sul piano dell'opportunità si possono avanzare dubbi sulle soluzioni adottate dal progetto A.C.1542, ma non necessariamente essi si traducono in dubbi di legittimità. Noi, ad esempio, avremmo astrattamente preferito che fosse accelerata la soppressione delle amministrazioni provinciali secondo quanto previsto nel Disegno di legge costituzionale A.C. 1543 e come suggerito nella Relazione finale della Commissione dei "Saggi", anche se concretamente ci rendiamo conto dell'esigenza del Governo di procedere nella fase transitoria per evitare di dover eleggere di nuovo enti destinati ad essere soppressi. Preferiremmo altresì evitare, peraltro, una definizione in astratto dei servizi di "area vasta", da definire invece in relazione alla disciplina dei singoli servizi e in riferimento ad ambiti territoriali non necessariamente coincidenti .
A tal proposito ci permettiamo di suggerire di estendere (sia pure in via provvisoria) anche alle Città metropolitane la disciplina-ponte prevista per le Province, evitando l' architettura assai complessa (e ci si consenta difficilmente applicabile) disegnata nel Capo I.

Sulla presunta incostituzionalità. Il Disegno di legge A.C. 1542 al punto 3 dell'art.1 definisce le Province ("fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale") "*enti territoriali di secondo livello*" e prevede, a tal fine, che gli organi delle stesse siano formati da Sindaci: il Presidente eletto dall'assemblea dei Sindaci fra i Sindaci con voto ponderato; il Consiglio provinciale costituito da Sindaci dei Comuni del territorio (con una composizione che può variare secondo scelte affidate allo Statuto).
È stata eccepita la incostituzionalità delle modalità diverse dall'elezione diretta poggiando su due argomenti :
a) sul "principio autonomistico", come tratto da una lettura degli artt. 5 e 114 della Costituzione;
b) dai vincoli che deriverebbero, in base al primo comma dell'art.117 della Costituzione, della "Carta europea delle autonomie", in particolare del comma 3 dell'art.2, anche sulla base della recente raccomandazione del Consiglio d'Europa 337/2013.
Partiamo da questo secondo argomento. È evidente nella Carta europea l'intento di valorizzare il rapporto diretto con i cittadini delle realtà comunali, spesso espressione di autonomie plurisecolari, e di quelle regionali che hanno conosciuto, anche grazie all'integrazione sovranazionale, un accresciuto spessore anche legislativo, ma da ciò non sembra trarsi né un obbligo generalizzato di costituire enti intermedi né che essi debbano necessariamente essere eletti direttamente.
In molti dei Paesi firmatari della Carta o non esistono enti intermedi o sono entità corrispondenti alle nostre Regioni (soprattutto nelle democrazie dell'Est) o sono organizzati sulla base di elezioni di secondo grado, o comunque indiretto: valgano a quest'ultimo proposito gli esempi paradigmatici della Costituzione spagnola (dove, dopo la citazione con gli altri enti nell'art. 137, la provincia è poi disciplinata con elezione indiretta dall'art. 141) o l'ordinamento previsto dalla Finlandia (la cui Costituzione nell'art. 128 prevede sia i comuni sia "realtà amministrative più ampie dei municipi" sotto la dizione comune di auto-governo, che poi però la legislazione ordinaria distingue nettamente riservando l'elezione diretta solo ai comuni). Peraltro la Spagna si è sentita esplicitamente in dovere di chiarire la non estensione dell'elezione diretta alle province nello strumento di ratifica depositato l'8 novembre 1988, mentre la Finlandia, che pur ha aderito in seguito (il 3 giugno 1991) non si è affatto sentita obbligata a farlo.
Quanto alla raccomandazione suddetta, essa ha solo intenti persuasivi rivolti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che non risulta aver dato alcun seguito a interpretazioni omogeneizzanti della Carta europea.

È alla Costituzione italiana quindi che dobbiamo fare esclusivo riferimento. Prima della riforma dell'art.114 del Titolo V nessun dubbio in dottrina circa la possibilità per il legislatore ordinario di procedere alla trasformazione delle Province, atteso che l'art.128 le considerava "enti autonomi" "nell'ambito dei principi fissati da legge generali della Repubblica". Il dubbio nasce ora dalla nuova formulazione del Titolo V, che le rende, al pari dei Comuni e delle Città metropolitane, enti costitutivi della Repubblica. La lettura più corretta di tale disposizione non è quella di stabilire una equiordinazione tra gli enti in essa menzionati (in tal senso esplicitamente la sent. 274/2003 della Corte costituzionale), ma di costituire una ricognizione dell'articolazione della Repubblica e di garantire gli enti in essa indicati da una soppressione mediante legge ordinaria.

A parte i dubbi sulla corretta interpretazione di tale disposizione, che non ha precedenti in altri ordinamenti, non può essere accettata una lettura omogeneizzante degli enti locali ivi considerati. Anzi la revisione del Titolo V della Costituzione ha inteso aprire spazi importanti di differenziazione, anziché di omogeneizzazione, degli enti locali. La previsione delle città metropolitane, ad esempio, può tradursi in diverse soluzioni: o in nuovo ente locale che si limita a sostituire le Province oppure in un nuovo ente locale che nelle aree circoscritte sostituisce i Comuni oppure in un nuovo ente che coesista con entrambi, sia con i Comuni sia con la Provincia (e potrebbe anche trattarsi di "un ente di governo", non di un ente locale, come previsto nel Disegno di legge costituzionale 1543 e come già previsto in alcuni ordinamenti europei).

Tale lettura è confermata dall'art. 118 che valorizza esplicitamente "*il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*" e che la Corte costituzionale ha utilizzato in più occasioni, riallacciandosi peraltro a precedenti che risalgono ad epoca anteriore al Titolo V (n.378/2000 ma già 83/1997/e 286/97) .

A ciò si aggiunga l'implicito riconoscimento da parte dello stesso Titolo V della legge costituzionale n. 2 del 1993 che ha affidato alle Regioni a Statuto speciale la competenza "esclusiva" (e non più concorrente) in materia di ordinamento degli enti locali, in linea con l'art. 15 dello Statuto della Sicilia che aveva soppresso le amministrazioni provinciali e dato vita ai "liberi consorzi comunali". Se fosse vero che l'art.114, nella nuova formulazione, avesse fissato le Provincie come elementi costitutivi della Repubblica nella loro configurazione tradizionale, senza possibilità di differenziazioni, ne deriverebbe l'estraneità della Regione Sicilia rispetto all'ordinamento repubblicano (e della stessa Regione Sardegna cui viene riconosciuto dallo Statuto il potere di dare vita a nuove Province). In ogni caso i principi introdotti con il Titolo V – come più volte affermato dalla Corte (per esempio n.103/2003 e 274/2003) – si applicano alle Regioni a Statuto speciale solo in quanto ne amplino le competenze. In tale direzione si è mossa la giurisprudenza costituzionale. La sentenza 106/2002, che ha impedito di estendere ai Consigli regionali il nome di Parlamento, si è mossa nel senso di valorizzare le differenze tra i livelli rappresentativi anziché' in quella dell'omogeneizzazione.

In breve: i margini di eventuale differenziazione degli enti intermedi, per composizione degli organi di governo e per funzione, anche a Costituzione invariata, restano ampiamente a disposizione del legislatore ordinario.

La Sentenza 238/2007 (ma prima anche la sent. n. 378/2000) ha respinto la tesi secondo cui esisterebbe un nucleo di funzioni proprie delle Province che ad esse sarebbero "storicamente attribuibili" in quanto espressone di "collettività vaste" e quindi intangibili. La "innegabile" discrezionalità riconosciuta al legislatore, aggiunge la Corte, esclude che possa utilizzarsi il "criterio storico…per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale" .

È stato obiettato che la soluzione prevista dal progetto in questione, a prescindere dalla natura delle Province quali elementi costitutivi della Repubblica, sarebbe comunque in contraddizione con il principio autonomista in quanto – viene aggiunto – esso sarebbe inscindibilmente legato alla elezione diretta degli organi di governo degli enti che ambiscono a definirsi "autonomi".

A parte la presenza nell'ordinamento di organi dotati di autonomia non legati ad alcuna forma di elezione diretta va considerato in riferimento agli enti locali che alla base del principio autonomista, fissato dall'art. 5 della Costituzione, c'è solo il necessario riconoscimento della capacità di "autogoverno" delle comunità locali ma non le modalità attraverso le quali tale autogoverno deve esprimersi (un riconoscimento di un "nucleo storico di "libertà locali " secondo la sentenza n.52 del 1969). Può, infatti, esprimersi nelle forme tradizionali dell'autonomia politica, direttamente collegandosi a scelte operate dal corpo elettorale a scrutinio diretto, ma può anche esprimersi attraverso elezioni di secondo grado. Tale, riteniamo, può ritenersi un Consiglio formato dai Sindaci del territorio ovvero, come previsto in alternativa dal punto 4

dell'art. 12, su eventuale decisione statutaria, attraverso una elezione del Consiglio da parte dei sindaci, cui riconoscere, ovviamente, un voto ponderato in relazione alla popolazione rappresentata.
Attraverso i Sindaci, peraltro eletti direttamente, dovrebbero ritenersi rappresentate non le amministrazioni comunali ma le popolazioni locali, sia pure per il tramite degli amministratori comunali. Ove così non fosse si realizzerebbe una sorta di "consorzio obbligatorio" fra Comuni. Ci poniamo tuttavia un interrogativo: fino a che punto in zone politicamente omogenee l'assemblea di Sindaci rappresenta l'intera popolazione? Onde evitare che le popolazioni siano non adeguatamente rappresentate potrebbe essere previsto che una quota di componenti il Consiglio andrebbe scelta dai Consiglieri comunali del territorio garantendo la presenza delle minoranze dei Consigli?
Ma a parte questo aspetto problematico riteniamo non condivisibile il citato dubbio di legittimità costituzionale. Non è privo di rilievo, peraltro, che sul piano formale l'elezione "*a suffragio universale e diretto"* sia prevista solo per l'elezione della Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica (art. 56 primo comma e art.58) e (ma in modo inequivoco solo dopo la riforma del Titolo V) per i Consigli regionali.

In ogni caso tale composizione non spezza il vincolo legittimante della sovranità popolare. Basti ricordare in proposito l'elezione di alcuni rami del Parlamento, in diversi regimi democratici, attraverso elezioni di secondo grado, come nel caso del Senato Francese o attraverso una composizione affidata ai vertici dei Laender come nel caso del Bundesrat tedesco, di cui non può essere messa in discussione la loro natura di componenti essenziali della dialettica democratica (per il Bundesrat qualche voce di dottrina ne mette in discussione la natura di organo parlamentare ma non quella di organo di rappresentanza democratica).

Prof. Ernesto BETTINELLI – Università di Pavia
27 ottobre 2013 – ore 20.22

Mi limito ad osservare che il discorso dell'art. 114 della Costituzione, come sostituito dalla l. cost. n. 3 del 2001, si fonda su parole e concetti assai impegnativi e ineludibili.

Le province al pari degli altri "enti autonomi", indicati nell'enunciato in una dimensione ascendente e "concentrica", sono un elemento costitutivo della Repubblica, qualificata "democratica" dall'art. 1, comma 1, della Costituzione. La democrazia (repubblicana) è una forma di stato che non può prescindere dalla più ampia partecipazione popolare-elettorale per la formazione e il funzionamento degli organi esponenziali di tutte le comunità individuate dalla Costituzione stessa.

Differenziazioni relative al loro grado di legittimazione, introdotte con legge ordinaria, sarebbero, a mio avviso, costituzionalmente illegittime.
Se si reputa opportuno, come anch'io ritengo, trasformare la natura della province da comunità ad organismi locali di tipo consortile, per una più efficiente e meno costosa gestione di servizi e beni pubblici territoriali, intercomunali o infraregionali, la "via maestra" mi parrebbe la semplice e trasparente eliminazione (evidentemente con legge costituzionale) delle province dagli artt. 14, 132, comma 2, 133 della Costituzione.

In tal modo il legislatore ordinario potrebbe, poi, procedere a una migliore riorganizzazione (e magari a un ulteriore decentramento) delle funzioni e dei compiti spettanti a comuni, città metropolitane, regioni, in adesione ai principi fondamentali di cui all'art. 5 Cost.

Saluti cordialissimi,

Ernesto Bettinelli

Prof. Roberto BIN – Università di Ferrara
27 ottobre 2013 – ore 9.48

Ho sempre ritenuto che all'introduzione con legge ordinaria dell'elezione di secondo grado delle Province non si opponga alcuno ostacolo costituzionale.
Però ritengo anche che:
a) debba spettare alle regioni e ai comuni di ciascuna regione scegliere come organizzare l'amministrazione di area vasta, e vada impedito alla burocrazia ministeriale di decidere in via generale e astratta, dal centro, come i territori devono essere amministrati;
b) spetti alla legge dello stato stabilire i tempi e gli obiettivi della riforma, agendo semmai in via successiva e sussidiaria (il modello della "legge Bassanini", per intenderci);
c) spetti invece allo Stato ripensare urgentemente e in tempi certi alla organizzazione della sua amministrazione periferica (oggi tutta su base provinciale) - oltre che alla decimazione della burocrazia ministeriale, ma questa è un'altra storia!

Roberto Bin

Prof. Marco CAMMELLI – Università di Bologna
27 ottobre 2013 – ore 17.08

rientro tra quelli che non argomentano più di tanto, in parte perché non mi è possibile e in parte perché quello che penso su tutta la materia, giusto o sbagliato che sia, l'ho scritto in alcuni saggi recenti (tra i quali uno anche in rassegna Astrid).
Sono per alcuni aspetti molto distante da quanto sostenuto nell'appello, ma mi limito strettamente alla tua domanda.
In sintesi, e considerando che il tema si affronta oggi, in Parlamento e nelle condizioni in cui siamo:
- non ritenendo che il tema della elezione diretta possa essere separato da quello delle funzioni assegnate;
- non ritenendo che dopo l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale sussista un "diritto" a "specifiche" funzioni da parte delle province;
ritengo che:
- siano ammissibili soluzioni diversificate in ragione degli elementi in gioco e dei contesti territoriali e che dunque anche l'elezione di secondo grado sia ammissibile;
- non la riterrei ammissibile solo là dove alla provincia sia riconosciuto un autonomo ed effettivo potere impositivo (per intendersi, non la determinazione modeste variazioni su imposte per il resto interamente definite da altri).
In questi casi o gli organi sono eletti direttamente (in base al noto *no taxation without representation*) o si tratta di un potere incisivo (se lo è, s'intende, per modalità e dimensione) senza referenti né responsabili effettivi.

Marco Cammelli

Prof. Paolo CARETTI – Università di Firenze
27 ottobre 2013 – ore 20.01

Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale.

Tra i tanti motivi di critica ai più recenti tentativi del legislatore statale di intervenire sul tessuto delle autonomie locali infraregionali, al fine di renderlo più semplice ed efficiente, vi è quello relativo alla possibile (per alcuni certa) incostituzionalità dell'introduzione per Province e Città metropolitane di un sistema ad elezione indiretta per la composizione dei loro organi.

A mio avviso, come ho scritto e sostenuto in varie sedi, pur condividendo molte delle perplessità che sono state avanzate in ordine all'affannoso e contraddittorio procedere degli interventi normativi relativi all'assetto dell'autonomia locale (che sono apparsi ispirati prevalentemente da esigenze di ordine economico finanziario, piuttosto che da un razionale disegno di riforma di un settore che viceversa da tempo l'attende), non mi paiono affatto fondate le obiezioni, in punto di costituzionalità, avanzate sullo specifico aspetto richiamato.

Non si vede infatti quale sarebbe il principio costituzionale che l'eventuale scelta del legislatore favorevole ad un sistema ad elezione indiretta verrebbe a violare. Non certamente il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. Si tratta di un principio inserito tra quelli che la Corte ha chiamato "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" e rappresenta l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione.

Analoghe considerazioni valgono per quelle altre disposizioni costituzionali che, collegate all'art. 5, ne costituiscono altrettanti corollari: alludo a quelle che tracciano le linee di fondo della disciplina degli enti in cui trova espressione istituzionale il principio autonomistico: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni.

Si consideri, innanzitutto, l'art. 114 C., che come è noto ricomprende tali enti tra gli elementi costitutivi della Repubblica, considerandoli dunque enti necessari, sia pure in posizione certo di non equiordinazione. Da tale disposizione derivano certo dei limiti per il legislatore ordinario, il quale non potrebbe certo né alterare quell'elencazione, né negare gli elementi essenziali della loro autonomia, quali risultano direttamente dalla Costituzione. Ma, anche l'art.114 nulla ci dice circa le modalità attraverso le quali si procede alla composizione dei loro organi di vertice. Per sostenere il contrario bisognerebbe sostenere e dimostrare che il principio democratico (art.1 C. " L'Italia è una Repubblica democratica…….) impone che ogni organo cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta; tanto più se si tratta di organi di enti di rilevanza costituzionale e considerati necessari alla struttura complessiva della Repubblica. Ma si tratta di un'affermazione che andrebbe dimostrata anche alla luce dell'esperienza delle odierne democrazie che sono ricche di regole e procedure diverse da quelle proprie di un sistema ad elezione diretta, senza che con ciò si sia inteso né ridimensionare e tanto meno violare il principio democratico (basti pensare alla seconda Camera del Parlamento tedesco, composto da rappresentanti dei governi dei singoli Lander).

Alle stesse conclusioni mi sembra si debba arrivare anche in ordine a quanto disposto dall'art. 117, c.2, lett. p., che riserva alla esclusiva competenza legislativa dello Stato la materia relativa a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Si potrebbe ritenere che l'inciso "legislazione elettorale" alluda espressamente ad un meccanismo ad elezione diretta degli organi di governo di tali enti, secondo il significato che ordinariamente viene dato a quell'inciso. Ma anche questa possibile considerazione non convince,

posto che di per sé l'inciso, al di là delle apparenze, mantiene la sua natura polisemantica che sembra riferirsi genericamente a tutti i diversi meccanismi attraverso i quali si può procedere all'elezione di un organo collegiale. Naturalmente con un limite invalicabile rappresentato dal necessario rispetto del principio autonomistico, di cui al più volte richiamato art. 5 C., che non consentirebbe in ogni caso al legislatore ordinario di introdurre meccanismi tali da rompere la necessaria relazione tra eletti e comunità di riferimento, travolgendo in questo modo lo stesso senso della istituzione degli enti cui tali organi appartengono, la cui ragion d'essere è la cura degli interessi delle comunità locali, alle quali dunque debbono essere legati da un vincolo di responsabilità politica. Fermo questo limite, la scelta del legislatore ordinario tra questo o quello strumento perché quel vincolo sia effettivo resta una scelta libera e semmai da criticare sul piano dell'opportunità, ma non su quello della legittimità costituzionale.

E del resto se così non fosse, se davvero l'unico modo per rispettare il principio democratico fosse quello di imporre l'elezione diretta di tutti gli organi investiti di funzioni politiche, si arriverebbe ad alcune conclusioni paradossali quali quella di ritenere contrarie al principio democratico le regole e le procedure che portano alla formazione del Governo o quelle che disciplinano la composizione delle giunte comunali, provinciali e regionali; così come dovrebbero considerarsi incostituzionali (prima ancora che si traducano in disposizioni costituzionali) quelle ipotesi (discusse anche dalla "Commissione dei 35") che puntano a dar vita ad una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali e locali, puntando proprio su sistemi ad elezione indiretta.

Paolo Caretti

Prof. Giampiero DI PLINIO – Università di Pescara
27 ottobre 2013 – ore 00.56

Premesso che proporre il secondo grado di rappresentanza è alla fine un modo furbetto per tentare di prolungare la vita delle Province, premesso anche che non è strizzando le province che si coprono i veri abissi dell'amministrazione italiana contro cui hai combattuto da sempre, sarei tentato di risponderTi, strumentalmente, che secondo me è incostituzionale, così quello che resta della classe politica perde uno dei suoi specchietti per le allodole.
Ma come sempre sarebbe tempo perso («Mit der Dummheit kämpfen Götter selbst vergebens» J. C. F. von Schiller, *Die Jungfrau von Orleans).*
In realtà credo, scientificamente parlando, di no. Non vedo in costituzione (e alla fine nemmeno nella giurisprudenza della Corte, per non parlare delle esperienze comparate) un punto d'appoggio, serio, per sostenere il contrario.

Giampiero di Plinio

Prof. Carlo FUSARO – Università di Firenze
27 ottobre 2013 – ore 22.10

Appunto in ordine alla questione delle Province
con particolare riferimento a un Appello "Per una riforma del sistema delle autonomie locali"
inviato da alcuni studiosi l'11 ottobre 2013

Si può capire ed anche condividere l'indignazione per il modo di procedere dei governi e dei parlamenti dal 2010 in poi (e forse anche prima) in ordine al riordino delle autonomie locali e in particolare in ordine a funzione, ruolo, organizzazione ed esistenza stessa delle Province: costantemente affrontati non in un quadro organico, ma in risposta ad esigenze finanziarie pur stringenti e ad ossessive campagne di stampa sui c.d. costi della politica; e per di più attraverso una serie di successive proposte, decreti leggi e leggi in schizofrenica contraddizione l'uno con l'altro, a mo' di vera e propria doccia scozzese, quasi che Governo e Parlamento non avessero alcuna strategia di politica istituzionale in materia.

Ciò premesso, non condivido il contenuto dell'Appello nelle parti in cui non solo si afferma la presunta illegittimità costituzionale della trasformazione per legge delle Province in enti ad elezione indiretta, ma addirittura si giunge fino a mettere in dubbio (ed anzi in certi passaggi a negare) - di fatto - la possibilità stessa di intervenire sull'attuale assetto delle Province (funzioni e modalità di elezione degli organi).

Queste tesi vengono affermate sulla base di un richiamo generico al principio autonomistico, certamente affermato dalla Costituzione (artt. 5 e 114), nonché a quanto previsto dalla c.d. "Carta europea delle autonomie locali", oggetto di un trattato Cedu (il n. 122), con particolare riferimento all'art. 3 comma 2 (v. di seguito). Si tratta di una tecnica argomentativa da respingere, spesso utilizzata da chi, magari dall'alto di cattedre universitarie, cerca di rafforzare legittime e talora condivisibili opinioni ovvero di contrastare altrettanto legittime e condivisibili opinioni in materia politico-istituzionale, spacciando le prime come *costituzionalmente obbligate* e le seconde come *costituzionalmente vietate*. È la tecnica che la Corte costituzionale in una sua sentenza volle censurare parlando di "costruttivismo interpretativo".

Nel caso specifico l'Appello (che nella sua seconda parte contiene una serie di proposte che sono certamente da valutare con la massima attenzione) nella sua prima parte - invece - si fonda su un sillogismo di questa natura: (UNO) esistono in natura c.d. "funzioni di area vasta"; in quanto esistono in natura, esse sono insopprimibili come tali; (DUE) tali funzioni di area vasta non possono essere attribuite (nemmeno per norma costituzionale) alle Regioni (con la sola eccezione, forse, di quelle molto piccole) o ai Comuni; (TRE) tali funzioni vanno necessariamente attribuite a un terzo ente locale intermedio necessario; questo ente esiste ed è l'attuale Provincia, che non può sopprimersi neanche mediante revisione costituzionale; (QUATTRO) a tale ente locale Provincia non può non applicarsi la "Carta europea delle autonomie locali"; (CINQUE) dunque, non solo non può non esistere, ma non può non avere determinate caratteristiche e in particolare non può che essere direttamente elettivo.

Si tratta di petizioni di principio prive di fondamento giuridico.

Non è vero che esistono funzioni c.d. di area vasta per loro natura tali da non poter essere esercitate *altro* che da un ente intermedio fra Regione e Comune. Anzi: ogni ordinamento è libero di classificare e attribuire le funzioni come appare più opportuno nel contesto dato.
Non è vero che la Carta europea delle autonomie locali imponga l'assetto ordinamentale a tre enti: altrimenti sarebbero inadempienti tutti i paesi aderenti a quella convenzione che hanno solo due enti o solo due enti elettivi. È vero invece che ciascun ordinamento decide il numero dei propri livelli di governo sub-nazionale e decide quali siano direttamente espressione del corpo elettorale e quali no. Pertanto non è affatto vero che non sia legittimo costituzionalmente attribuire qualsiasi tipo di funzione alla Regione o al Comune (che poi si organizzeranno in base alla legge statale e/o regionale per come esercitarle), eventualmente sopprimendo l'ente intermedio ovvero la Provincia.

Diversamente occorre partire da questo dato: è solo una tesi e non un dato giuridico incontestato che dal dettato dell'art. 114 Cost. si debba trarre la conclusione che gli enti indicati siano costitutivi a *eguale titolo* della Repubblica. Anzi: tale tesi appare difficilmente sostenibile alla luce di una lettura dell'*intero* Titolo V: basti pensare non solo all'art. 116 (potenziale differenziazione fra Regioni anche a statuto ordinario), ma soprattutto all'art. 117 (potestà legislativa alla sola Regione, Stato a parte), all'art. 118 (tutte le funzioni amministrative al Comune, salvo che...), agli artt. 132 e 133 (modificazione dei confini). Del resto che l'art. 114 Cost. *non* prescriva una pari ordinazione degli enti ivi elencati come costitutivi della Repubblica è stato affermato dalla stessa Corte costituzionale: v. sent. 274/2003 dove si legge appunto che (citaz. testuale) «l'art. 114 Cost. non comporta affatto una totale equiparazione degli enti in esso indicati» (ma così anche in Corte cost. 144/2009). Venendo poi all'art. 133, emerge con evidenza l'asimmetria fra Comuni (i cui cittadini in caso di variazione territoriale *devono* essere coinvolti *direttamente* tramite referendum) e Province (nel caso delle quali la consultazione avviene *indirettamente* per il tramite dei consigli comunali).

Il principio autonomistico implica quindi un necessario legame con il territorio, oltre che, altresì, l'inammissibilità di una legittimazione degli organi dall'alto (ciò in polemica implicita con l'ordinamento del regime fascista), ma *non necessariamente* l'elezione popolare diretta degli organi. Questa è un'opzione che resta a disposizione del legislatore ordinario, limitatamente alle province di Regioni a statuto ordinario, e del legislatore regionale limitatamente alle province delle Regioni a statuto speciale (che dal 1993 sono tutte titolari di competenze esclusive in materia di ordinamento degli enti locali).

Vi sono da aggiungere alcune ulteriori considerazioni.

Le prime riguardano la lettera e l'interpretazione della "Carta europea delle autonomie locali" ("European Charter of Local Government", 15 ottobre 1985). Intanto richiamo qui il testo dell'art. 3 che viene evocato da quanti sostengono la necessaria elezione diretta degli organi provinciali. Esso recita così (il testo ufficiale è in inglese, anche sul sito del Consiglio d'Europa in lingua italiana, e pertanto a questo mi attengo):

Article 3 – Concept of local self-government

1 Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

2 This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Il Rapporto esplicativo (*Explanatory Report*) illustra così il testo su riportato (miei i corsivi e in neretti):

Article 3

This article lays down the essential characteristics of local self-government as they are to be understood ***for the purposes of the Charter.***

Paragraph 1

The notion of "ability" expresses the idea that the legal right to regulate and manage certain public affairs must be accompanied by the means of doing so effectively. The inclusion of the phrase "within the limits of the law" recognises the fact that this right and ability may be defined more closely by legislation.

"Under their own responsibility" stresses that local authorities should not be limited to merely acting as agents of higher authorities.

It is not possible to define precisely what affairs local authorities should be entitled to regulate and manage. Expressions such as "local affairs" and "own affairs" were rejected as too vague and difficult to interpret. *The traditions of member states as to the affairs which are regarded as belonging to the preserve of local authorities* ***differ greatly****.* In reality most affairs have both local and national implications and responsibility for them may vary between countries and over time, and may even be shared between different levels of government. To limit local authorities to matters which do not have wider implications would risk relegating them to a marginal role. On the other hand, it is accepted that countries will wish to reserve certain functions, such as national defence, for central government. The intention of the Charter is that local authorities should have a broad range of responsibilities which are capable of being carried out at local level. The definition of these responsibilities is the subject of Article 4.

Paragraph 2

The rights of self-government must be exercised by *democratically constituted authorities*. This principle is in accordance with the importance attached by the Council of Europe to democratic forms of government.

This right *normally entails a representative assembly with or without executive bodies* subordinate thereto, but allowance is also made for the possibility of direct democracy where this is provided for by statute.

Dalla lettura di questo testo (tanto più se letto insieme al resto del Trattato, art. 1-2 e da 4-18 oltre al 3) appare evidente che in nessun modo esso può essere invocato, all'interno di un singolo ordinamento, allo scopo di dedurne vincoli in ordine all'ordinamento degli enti locali nel suo complesso. L'ordinamento degli enti substatali, al contrario, è nella piena disponibilità di ciascun Paese aderente al Trattato n. 122 il quale può individuare liberamente (a) quali enti considerare "local government" cui si applichi il Trattato medesimo; (b) quali funzioni attribuire a ciascun tipo di ente previsto al proprio interno, enti di "local government" ed altri enti.

Ciò che ciascun Paese si è obbligato a fare, col Trattato, è dare riconoscimento costituzionale e legislativo - in generale - al principio dell'autogoverno locale (art. 2) e - *una volta stabiliti quali siano i propri enti locali* - riconoscere ad essi determinati poteri e prerogative (regolare gli affari pubblici locali in autonomia, sotto la propria responsabilità e nell'interesse delle popolazioni di riferimento: art. 3.1; estrazione popolare art. 3.2; riconoscimento di una piena discrezionalità amministrativa nel rispetto della costituzione e della legge: art. 4; mutamenti territoriali solo previa consultazione: art. 5; garanzie di risorse, controlli non invasivi, strutture amministrative adeguate: artt. 6-7-8; risorse finanziarie: art. 9; diritto di associarsi fra loro: art. 10; garanzia di ricorso in sede giurisdizionale contro eventuali invasioni di competenza: art. 119.

Ciò detto *nulla* si evince in ordine a una presunta necessità/obbligo giuridico di attribuire determinate funzioni (per esempio quelle considerate di c.d. area vasta, concetto certo non giuridico ma socioeconomico e organizzativo) a determinati enti (per esempio le Province), né in ordine alla necessità che tali enti abbiano determinate caratteristiche. Una volta che si sia accettata la possibile differenziazione di regime (e di poteri come del resto è la Costituzione stessa in tutto il titolo V° a prevedere), il legislatore ha pertanto la piena facoltà di disciplinare un ente in maniera diversa da quanto previsto dall'art. 3.2 della "Carta": di tal che ad esso la "Carta europea" medesima non si applichi o si applichi solo in parte.

Pertanto a Costituzione vigente i soli limiti che davvero il legislatore incontra sono: che non può cancellare le Province tout court; che non può negare ad esse *qualsiasi* funzione; che non può farne enti soggetti, per fare un esempio, alle direttive governative-prefettizie.

Infine, va osservato che la stessa intera questione della formazione indiretta degli organi provinciali va contestualizzata: si tratta di una disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la riforma di rango costituzionale in materia, già presentata dal Governo per modificare il Titolo V della Costituzione. Fase nel corso della quale non avrebbe senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare, tanto più nella misura in cui la soluzione proposta è affidare la competenza a organizzare l'esercizio di determinate funzioni alla Regione.

Sotto questo aspetto la soluzione dell'elezione indiretta degli organi provinciali non solo non è illegittima, ma in questo faticoso avvio di legislatura, lungi dall'inserirsi nel novero delle lamentate iniziative schizofreniche del passato, appare invece inserirsi in un disegno organico che nella parte più rilevante e decisiva è già all'esame del Parlamento, rispetto al quale si può solo auspicare che il relativo esame proceda rapidamente e di pari passo con la legge ordinaria in discussione.

Prof. Massimo LUCIANI – Sapienza Università di Roma
27 ottobre 2013 – ore 06.37

Avevo avuto l'appello, che peraltro – giustificandomi con i promotori - non ho firmato, anche perché, per antica consuetudine, non firmo appelli se non quando ne va della salus rei publicae.
Ne condivido, però, molti passaggi, a partire dalle perplessità sulla eliminazione delle Province.
Da tempo sostengo, infatti, che non si può ragionare in astratto sulla questione degli enti di area vasta, ma che occorrerebbe farlo in concreto, sulla base di un'indagine (economica, sociologica, etc.) che partisse dalle singole realtà locali (oggi solo parzialmente, mi sembra, disponibile).
Solo così si potrebbe capire cosa serve e se serve (e se si fosse fatto subito non avremmo perso tutto questo tempo in vane discussioni "ideologiche" e in azzardi legislativi).
Quanto ai dubbi di legittimità costituzionale sull'ipotesi di un'elezione indiretta, si tratta di questione spinosa. È vero, infatti, che la Carta delle autonomie locali fissa il principio dell'elezione libera e diretta dei "Consigli" o delle "Assemblee" quale elemento essenziale di esercizio delle autonomie locali, ma è anche vero che tale esercizio spetta alle "collettività locali" e che si tratta di capire se un nuovo ente di area vasta, ridisegnato, sarebbe inevitabilmente concepibile come esponenziale di una sottostante "collettività" locale.
Dipende, a mio avviso, dalla definizione concreta della sua natura e delle sue attribuzioni. Il problema, comunque, in via di principio, esiste.
Più di questo, allo stato, non mi sento di dire.

Massimo Luciani

Prof. Andrea MORRONE – Università di Bologna
28 ottobre 2013 – ore 00.29

L'art. 114 è il risultato di una revisione molto controversa e notevolmente ridotta nel suo significato dalla giurisprudenza costituzionale, che identifica lo Stato con la Repubblica e colloco lo Stato al di sopra degli altri enti territoriali; "costitutivo" non equivale a fondamentale-irrivedibile e in ogni caso non è detto che il nome "provincia" debba corrispondere necessariamente agli attuali enti (ben potendo riferirsi a una dimensione organizzativa infraregionale purchessia); in ogni caso l'art. 117.2 lett. p) riserva alla legge statale la definizione degli organi di governo degli enti locali; con la conseguenza che lo stato può definire anche che le province sia enti di secondo grado; specie se questa prospettiva rientra nel quadro di una esigenza (costituzionale) di riordino del quadro dei livelli di organizzazione del territorio per la migliore garanzia dei diritti dei consociati (che sono il fine di ogni organizzazione); questo non esclude la possibilità di un coinvolgimento di regioni e comuni, come indicato anche da altri amici. La sent. n. 116/2913, com'è noto, ha dichiarato illegittimo lo strumento del riordino (la decretazione d'urgenza), non la decisione in sé del riordino-trasformazione delle province.

Andrea Morrone

Prof. Cesare PINELLI – Università di Roma
26 ottobre 2013 – ore 21.56

Non ho firmato il documento, che trae origine anche (implicitamente) da una critica al tenore abbastanza riduttivo con cui la Commissione per le riforme ha trattato il tema.
Ho spiegato a Gianni De Martin che questo era a mio avviso dovuto proprio alla scelta del governo di approvare un ddl costituzionale, che poneva la materia su un piano completamente diverso da tutte le altre su cui la Commissione doveva riferire.
In ogni caso non vedo come si possa dire (e in effetti il documento non lo dice) che sarebbe incostituzionale prevedere enti intermedi non direttamente eletti, una volta che passasse un ddl costituzionale soppressivo delle Province.
Si potrà dire che è inopportuno perché le funzioni cui l'ente deve assolvere sono in ogni caso politiche, ed è a mio avviso giusto sostenere che non si può senza gravi incongruenze lasciare alle regioni la scelta se farne enti regionali o enti elettivi di secondo grado. La scelta deve essere in questo senso uniforme.
Se poi ci riferiamo al sistema vigente, che ancora prevede le province, ho sostenuto l'ammissibilità costituzionale dell'elezione di secondo grado: diversamente bisogna provare la non-democraticità, più che la minore democraticità di questa soluzione rispetto all'elezione diretta: operazione abbastanza difficile, direi.

Cesare Pinelli

Prof.ssa Annamaria POGGI – Università di Torino
28 ottobre 2013 – ore 18.28

Parere in merito all'elezione indiretta degli organi delle province, secondo quanto previsto dal DDL 1542 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"

Il presente parere intende rispondere alla seguente domanda:

"è costituzionale una legge ordinaria finalizzata a trasformare gli organi di governo delle Province rendendole enti di secondo livello?

Per affrontare la questione occorre verificare la costituzionalità di una legge di tal genere alla luce dell'art. 114 (e solo indirettamente dell'art. 5) e in particolare rispondendo all'obiezione secondo cui non sarebbe possibile con legge ordinaria "*eliminare la diretta responsabilità politica dei loro organi nei confronti dei cittadini, trasformando surrettiziamente la provincia in un ente associativo tra i Comuni mentre le funzioni da svolgere non sono comunali*" (Appello Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali).

L'obiezione si fonda evidentemente su una supposta parificazione costituzionale di tutti gli enti citati nell'art. 114, sotto tutti i profili, compreso quello attinente la responsabilità politica e la legittimazione democratica diretta degli organi che li compongono.

Quella che in dottrina è stata definita "pari" dignità costituzionale di tutti gli enti territoriali previsti nell'art. 114, in realtà, è stata interpretata dalla dottrina prevalente quale inesistenza di vincoli di gerarchia tra gli enti stessi, sancita dalla previsione di statuti e altri strumenti normativi per l'esercizio delle funzioni loro attribuite o direttamente dalla Costituzione o dal legislatore ordinario.

Nel Titolo V precedente la revisione costituzionale, infatti, taluni vincoli in senso lato gerarchici (il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi; il controllo preventivo sulla legge regionale…) avevano fatto dubitare della stessa coerenza del titolo V con l'art. 5 Cost. Perciò nel 2001, con la revisione costituzionale si è voluto definitivamente superare questa visione e correlare l'autonomia territoriale all'assenza di vincoli di gerarchia tra gli enti territoriali.

In questo senso gli enti previsti dal 114 hanno "pari" dignità costituzionale, nel senso cioè che non vi sono tra di loro vincoli gerarchici, essendo, invece, differenti, sia per funzioni, sia per rilievo accordato dalla Costituzione alla loro conformazione strutturale.

Ed anzi è il principio di differenziazione è il principio cardine che regge la normativa costituzionale e che consente l'introduzione di una pluralità di differenti regimi tra gli enti previsti nell'art. 114, sia sotto il profilo legislativo, sia con riguardo all'attività amministrativa

La profonda diversità degli enti di cui al 114 è stata rammentata dalla Corte costituzionale, nella sent. 274/2003:

"*Lo stesso art. 114 non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (tranne quelle autonome) non hanno potere legislativo*"

La differenziazione funzionale si traduce poi in altre differenziazioni, per cui le stesse attribuzioni (ad esempio il potere legislativo) non produce un'equiparazione, quanto alle caratteristiche strutturali degli organi deputati all'esercizio della funzione.

Così l'attribuzione del potere legislativo a Stato e Regioni non rende equivalenti le legittimazioni costituzionali degli organi che esercitano il potere legislativo e la loro "sovranità" non può considerarsi eguale. Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 365 del 2007 dichiara

incostituzionale una legge della regione Sardegna che utilizza il concetto di "popolo" sardo. Si legge, tra l'altro, nella motivazione:
"*Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.*
Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi nelle forme e nei limiti della Costituzione – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi luoghi della politica, e perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera "espressione del circuito democratico".
Anche sotto tale profilo, quello sovranità, dunque, non vi è equiparazione per la Corte tra gli enti di cui al 114:
"*Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali*"
Anche se la questione sottoposta alla Corte non verteva direttamente sul tema del tipo di legittimazione degli enti territoriali, parrebbe comunque potersi dedurre da tale sentenza l'esclusione della tesi secondo cui tutti gli enti di cui al 114 debbano avere medesima legittimazione democratica e, in particolare, quella direttamente collegata alla sovranità popolare che la Corte nella pronuncia appena riportata collega solo allo Stato, utilizzando, per tutti gli altri enti territoriali il concetto di "sistema rappresentativo".
Il che equivale a dire che la sovranità popolare, intesa come legittimazione diretta da parte di tutti i cittadini in quanto collegata all'art. 1 della Costituzione, va riferita direttamente solo allo Stato, mentre per gli enti territoriali (in cui la Corte include anche le Regioni, nonostante l'esistenza in capo ad esse del potere legislativo) si deve far riferimento ad un "sistema rappresentativo" che in quanto tale può anche essere indiretto.
Da questo punto di vista, del resto, la Corte costituzionale si riallaccia ai dibattiti sulle funzioni e sulla legittimazione degli enti territoriali svoltisi nell'ambito dell'Assemblea Costituente.
In particolare proprio in relazione alle Province, nella fase dei lavori in Sottocommissione e sino a più di metà del dibattito in Aula, infatti, esse venivano dai più configurate quali enti di decentramento amministrativo delle Regioni, il cui unico organo (la Giunta) avrebbe potuto essere eletto con sistema indiretto o misto.
Certamente all'oggi la tesi degli enti territoriali quali meri organi di decentramento statale è superata; tuttavia quando ad essi sono attribuite solo funzioni amministrative non è da escludersi, nell'ottica del nostro sistema costituzionale, una designazione indiretta dei membri che compongono i loro organi.

Annamaria Poggi

Prof.ssa Lorenza VIOLINI – Università di Milano
27 ottobre 2013 – ore 23.13

Non condivido la tesi di alcuni colleghi secondo cui non si potrebbe intervenire sulla struttura degli organi di governo provinciali eliminando l'elezione diretta dei relativi Consigli.

Nulla in Costituzione mi pare avallare questa tesi visto che la stessa, pur ponendo il principio dell'autonomia locale tra i principi fondamentali, non specifica la natura della rappresentanza degli enti locali limitandosi a offrire loro una garanzia di "esistenza" senza aggiunte di sorta riguardo alla struttura.

Come giustamente rilevi, nella Commissione dei 35 si è discusso molto sul tema dell'area vasta. La scelta di lasciare alle Regioni alcune delle scelte in materia risponde alla logica - da Te giustamente messa in rilievo - di introdurre elementi di differenziazione e di adeguatezza nelle scelte da compiere in materia, essendo stato da più parti rilevato che sussiste una forte differenziazione tra Regioni quanto ad organizzazione territoriale (e a territorio, ovviamente).

Credo che questo fattore possa essere utilmente tenuto presente anche in questa fase, senza che tuttavia l'intervento delle regioni abbia effetto paralizzante la riforma. In questo senso, una chiara scelta centrale valida per tutti con possibilità di derogare tramite accordi mi parrebbe una ipotesi da considerare.

Questo a prima lettura.
Se vi saranno occasioni per approfondire sarò lieta di dare il mio sommesso contributo.

Lorenza Violini

Allegato 2

Prof. Franco BASSANINI – Università Sapienza di Roma

29 ottobre 2013 – ore 8.17

Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province

Non ho motivo per modificare sostanzialmente le linee di fondo della proposta di riforma del sistema delle amministrazioni territoriali che fu elaborata nel gennaio-febbraio del 2012 da un gruppo di parlamentari di vari partiti e da un gruppo di esperti della Fondazione Astrid, tra cui il sottoscritto. Alla elaborazione di quella proposta concorsero il ministro Patroni Griffi, gli onn. La Loggia (Pdl), Walter Vitali (Pd), Lanzillotta (Scelta civica), D'Alì (Pdl), Adamo (Pd), Causi (Pd), Cambursano (Misto), Ceccanti (Pd), Morando (Pd), Pastore (PdL), Vassallo (Pd) e, con me, i professori Cerulli Irelli, Macciotta, Pajno, Pinelli, Pizzetti, Vandelli, Villone.
I punti salienti di quella proposta erano per molti versi simili a quelli che ispirano oggi il disegno di legge:

1. abolire le Province come livello istituzionale direttamente rappresentativo, riducendo così da tre a due (Regioni e Comuni) i livelli territoriali ad elezione diretta. Nelle aree metropolitane, le Province vanno sostituite dalle Città metropolitane, che assumeranno le funzioni attuali delle Province, parecchie delle funzioni comunali e le funzioni loro attribuite dalle Regioni. Nelle altre aree del Paese, le funzioni di area vasta che non possono comunque essere esercitate a livello comunale e che sarebbe errato e troppo costoso affidare alle Regioni vanno attribuite a un soggetto amministrativo snello (nuova provincia) che sia diretta espressione dei Comuni: in sostanza, una sorta di agenzia intercomunale multi-servizi per l'area vasta, governata da un ristretto board di sindaci, eletto dai consiglieri comunali, con l'azzeramento degli apparati politici provinciali e dei relativi costi. Ciò non solo per ridurre le dimensioni della classe politica e ridurre i relativi costi, ma per creare le condizioni per superare la competizione e la concorrenza nell'esercizio delle funzioni, anche nelle medesime materie, e per conseguire una reale semplificazione e razionalizzazione delle competenze. Tali enti o agenzie dovrebbero avere dimensioni mediamente assai più ampie delle attuali province, dovrebbero organizzare e gestire servizi e funzioni intercomunali di area vasta tassativamente elencati (a partire dalle strade provinciali) e avere costi della politica nulli;

2. nell'identificazione dei servizi provinciali, adottare il principio dell'esclusività, evitando ogni duplicazione con le funzioni svolte dai Comuni e con quelle delle Regioni. In quanto diretta espressione dei Comuni, alle funzioni di area vasta (strade, trasporti, servizi a rete[1], ambiente), si potranno aggiungere importanti funzioni strumentali e di supporto per tutti i Comuni e le

[1] Ad eccezione dei servizi a rete di dimensione ultraprovinciale.

Unioni di Comuni dell'area (gestione dei concorsi unificati per il personale, riscossione delle imposte comunali, centrale di committenza per l'acquisizione di servizi e forniture, stazione appaltante unica), con rilevanti benefici in termini di minori costi, maggiore efficienza e maggiore trasparenza;

3. ampliare le circoscrizioni provinciali su tutto il territorio nazionale, con deroghe nelle aree a larga prevalenza montana sulla base dei parametri europei, in modo da ridurne il numero e da realizzare così rilevanti economie di scala;

4. ridurre in egual misura il numero delle Prefetture, delle Questure, delle Camere di Commercio e così via: nessun ufficio periferico dello Stato potrà avere una circoscrizione inferiore a quella delle nuove Province;

5. unificare gli uffici periferici dei ministeri negli Uffici territoriali di Governo (UTG) presso le Prefetture; dove l'unificazione completa non risultasse possibile (difesa, giustizia), andranno comunque unificati negli UTG tutti gli uffici strumentali (personale, economato, logistica, acquisti, autoparco, ecc.) con consistenti economie di scala;

6. sopprimere le strutture e gli enti intermedi fra Regioni e Comuni, e le altre agenzie ed organismi comunque denominati le cui funzioni possono essere attribuite ai Comuni di maggiori dimensioni, alle unioni di Comuni o alla nuova Provincia, con l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni che non dovessero provvedere in tempi certi;

7. al fianco dei Comuni di maggiori dimensioni le unioni dei Comuni devono costituire il nuovo livello al quale vengono obbligatoriamente esercitate le funzioni tipiche comunali (edilizia e pianificazione territoriale, polizia municipale, attività commerciali, traffico, servizi sociali, istruzione, cultura) oltre all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione del personale, alla gestione finanziaria e contabile. Il Presidente dell'unione deve essere un sindaco, e gli altri organi devono essere composti da amministratori comunali senza alcun costo aggiuntivo;

8. prevedere che i Comuni possano avvalersi delle Unioni e delle nuove Province per l'esercizio di funzioni comunali e possano, d'intesa fra loro, affidare ad esse anche la gestione di funzioni e servizi di loro spettanza, allorché ciò consenta di ridurre in modo significativo i costi di gestione. In entrambi i casi sarà necessaria un'intesa sui relativi rapporti finanziari;

9. coinvolgere le regioni, nelle materie ad esse attribuite, nella ristrutturazione dei governi locali e nella riorganizzazione delle competenze, di cui ai punti precedenti, rafforzando gli assetti e le dinamiche dei sistemi territoriali regionali.

Resto convinto della insopprimibilità della Provincia per l'esercizio di funzioni e servizi di area vasta che non possono essere svolti adeguatamente dalla grande maggioranza dei Comuni e che potrebbero essere assegnati alle Regioni solo stravolgendo il modello costituzionale che fa delle

Regioni una istituzione di legislazione, programmazione e coordinamento, con limitate funzioni di amministrazione diretta e di gestioni di servizi. Naturalmente, nelle aree metropolitane, la Provincia dovrebbe essere sostituita dalle Città metropolitane; e qualche eccezione potrebbe forse ammettersi per le Regioni di minore dimensione territoriale e demografica (sul modello di quanto già previsto per la Valle d'Aosta).
Per le ragioni sopra sinteticamente ricordate, resto parimenti convinto che la soluzione migliore sia quella di fare della Provincia una sorta di agenzia intercomunale multiservizi posta sotto la direzione politica e la supervisione amministrativa di un organo collegiale rappresentativo dei Comuni dell'area.

Si discusse a lungo in quella sede se la riforma potesse avviarsi a Costituzione invariata o se dovesse essere preceduta da alcune limitate ma necessarie modifiche all'attuale testo del titolo V. Sul punto si registrarono opinioni diverse. Personalmente, resto dell'idea che, nelle more di una riforma che consentirebbe di attuare pienamente il ridisegno di riassetto della nostra architettura istituzionale locale nel senso accennato sopra, nulla osti a prevedere da subito una elezione indiretta dell'organo di supervisione e direzione politica della nuova Provincia.
Che la rappresentanza democratica debba essere in ogni caso diretta, non è infatti un principio generale delle Costituzioni democratiche. In secondo grado sono eletti il Senato francese e il Bundesrat tedesco, per esempio. In secondo grado era eletto, originariamente, il Senato americano (ne resta un residuo in caso di sostituzione di un senatore in corso di mandato).
Di un elezione in secondo grado del Senato italiano discusse a lungo l'Assemblea Costituente; e resta una delle soluzioni legittimamente ipotizzate per il Senato delle autonomie nella progettata riforma del bicameralismo. L'elezione in secondo grado continua ad essere una delle soluzioni più apprezzate per le nuove Città metropolitane, che nel dettato dell'art. 114 della Costituzione affiancano le Province. Ed è espressamente prevista dallo Statuto siciliano per gli enti intermedi di area vasta di quella Regione speciale.
Non è dunque corretta un'interpretazione dell'art. 114 che derivi automaticamente dalla natura «costituzionalmente necessaria» degli enti «costitutivi della Repubblica», da esso elencati, la necessità che gli organi di governo degli stessi siano direttamente eletti. Vale anche in questo caso il principio di differenziazione espressamente enunciato dall'art. 118 Cost., riprendendo e costituzionalizzando i principi generali (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) enunciati qualche anno prima dall'art. 1 della legge n. 59 del 1997 (c.d. prima legge Bassanini). Dal canto suo, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 274/2003, ha stabilito che l'articolo 114 «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro».
Quanto alla sentenza 220/2013, è vero che con essa la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della riforma delle Province del 2012, ma solo perché disposta per decreto-legge: essa ha così dato corretta applicazione del dettato dell'articolo 77 della Costituzione, ma non ha in nessun modo escluso che gli organi di governo delle Province possano essere, a Costituzione vigente, eletti in secondo grado.

Franco Bassanini

Prof.ssa Giovanna De Minico - Università di Napoli
29 ottobre 2013 – ore 8.06

L'art. 117, co. 2, lett. p., della Costituzione rimette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Tale formulazione certo consente che il legislatore statale faccia scelte diverse per gli enti indicati, e in specie configuri per la provincia una elezione di secondo grado. Ovviamente, tale scelta va fatta nel quadro del modello adottato per l'amministrazione di area vasta. Sul punto va considerato che, mentre può vedersi come necessaria la previsione tra comune e regione di un soggetto cui sia affidata l'amministrazione di area vasta, non sembra sia parimenti necessario che tale soggetto abbia natura di istituzione rappresentativa.

Non a caso, una opportuna "semplificazione istituzionale" è stata spesso anche autorevolmente suggerita. Ed è ovvio che scelte coerenti dovrebbero anche essere fatte per l'organizzazione periferica dello Stato.

Non si può ritenere, in senso contrario, che il dettato dell'art. 114 escluda scelte differenziate per gli enti locali ivi richiamati: al più, preclude una legge ordinaria volta alla integrale soppressione dell'ente provincia. Nella sentenza 220/2013, mentre la Corte ha stigmatizzato "la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema", ha al pari escluso che "sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale" (12.1 del considerato in diritto).

Giovanna De Minico

Prof. Salvatore PRISCO – Università di Napoli
27 ottobre 2013 – 17.33

Ho molto riflettuto se rispondere o no, perché non mi sono mai occupato *ex professo* di autonomie territoriali, salvo qualche lontana prova giovanile, al contrario di chi mi chiede di intervenire e di chi firma l' "appello" alle commissioni parlamentari che mi viene sottoposto, nomi tutti autorevoli in generale e sulla materia specifica, in qualche caso - inoltre - miei amici personali. La risposta che segue deve tenere conto perciò di questo *caveat* e del fatto che riscontro l'invito stesso anche e soprattutto come cittadino che vive in una regione meridionale.

Mi sembra che sull'autonomia locale e più ancora su quella regionale sarebbe l'ora - come su altri aspetti - di una discussione franca e laica. Dopo l'età dell'enfasi politico-istituzionale e normativa (di cui anche la Carta Europea delle Autonomie Locali richiamata dall'appello porta i segni)-

Il punto da cui mi pare si debbano prendere le mosse è che gli enti locali e regionali sono oggi, nella realtà, ben altro che una palestra di educazione democratica, come ad esempio sembrava possibile a Sturzo. Il nostro ceto politico è infiacchito, burocratizzato, involgarito, in una parola mediocre. Certo, non dovunque allo stesso modo e con rimarchevoli eccezioni positive: il differenziale è dato dalla diversa "tradizione civica delle Regioni italiane", come la si è chiamata, insomma dalla non omogenea distribuzione del "capitale sociale", fatto di tradizioni di autogoverno a pluralità di velocità, di trasparenza, di rendimento.

Mi sembra che i livelli di autonomia territoriale siano, anche al paragone di altri ordinamenti, troppi e che la Provincia sia in particolare oggi un vaso di coccio tra vasi di ferro. Il Comune è l'ente più forte, perché il primo che il cittadino - e in genere il residente - incontra sul suo orizzonte comunitario, mentre la Regione dovrebbe a mio parere tornare all'originaria ispirazione dell'art. 118, relativamente al punto in cui la si voleva burocraticamente snella, con affidamento di funzioni proprie ad entità minori o con avvalimento dei loro (peraltro da rendere e mantenere snelli, per quanto dirò) uffici.

Non trovo ostacoli di principio a che l'ente sub-regionale intermedio sia caratterizzato come di secondo livello, salva forse l'elettività di un ristretto numero di soggetti, che ne comporrebbero l'organo di vertice e indirizzo (Presidente e una giunta numericamente sobria). Il punto è dotarlo comunque di funzioni effettive e di avviare finalmente l'esperienza delle città metropolitane, in ristrette aree del Paese, nelle quali peraltro ed ovviamente la Provincia sarebbe un duplicato, se permanesse, sicché sarebbe pertanto da non prevedere. La rappresentanza politica delle aree vaste *sub* ed *endo* regionali dovrebbe essere assicurata dai Consigli delle Autonomie Locali, ex art. 123, IV c., della Carta Costituzionale.

Le specificità delle culture locali (che a mio avviso sono una ricchezza da non perdere, anche per contrastare indesiderabili spinte omologanti dell'Unione Europea e dello sviluppo globale) andrebbe salvaguardata, ma non vi si oppone la fusione dei Comuni contermini e la messa in comune di servizi, che oggi la rivoluzione telematica rende possibile e non ardua. Non c'è più bisogno, insomma, di un segretario comunale e di tanti impiegati per ogni micro-comune, mentre le prestazioni (pubbliche o integrate sul piano pubblico-privato) andrebbero tarate attentamente sulle esigenze della popolazione residente nei diversi luoghi: penso ai molti Comuni del Sud, che personalmente conosco, desertificati di giovani, emigrati in cerca di lavoro e popolati invece da anziani pensionati, bisognosi di forme varie di assistenza e cure (mediche, ma non soltanto) e certo non alfabetizzati elettronicamente. Qui il tipo e la qualità dell'organizzazione dovrebbero essere diversi che nei Comuni - ad esempio - turistici o caratterizzati da presenze industriali. Apprezzabile comunque il proposito di disboscare energicamente la selva di altri enti locali, di aziende ed organismi dipendenti da Regioni e Comuni, oggi "riserva di sopravvivenza" non più sostenibile di una parte del ceto politico, ormai giubilata o in allenamento per impegni futuri più ambiziosi: qui la norma costituzionale invocabile è quella che statuisce il primato (o comunque l'incentivazione massima possibile) della sussidiarietà orizzontale, lasciando alla Regione compiti di vigilanza ed eventualmente di intervento sostitutivo. Oso sperare che questo innescherebbe dinamiche di rinnovata attrattività dei territorî da rivalorizzare e perciò di immigrazione di ritorno

Tutto questo dovrebbe essere assecondato non da una camicia di forza calata dal Centro in via uniforme, quindi da uno snello TUELL di soli principî e norme organizzative minime, che lasciasse spazio all'auto-organizzazione e alla sperimentazione di forme associazionistiche locali, normata dalle Regioni, avendo

però cura di introdurre livelli di salvaguardia di funzioni e servizî, in modo da non determinare lo schiacciamento delle realtà territoriali più deboli.
Infine (ma ovviamente), *entia non sunt multiplicanda sine necessitate*: il tessuto locale intanto può arricchirsi e rimodellarsi, in quanto lo Stato centrale effettivamente "dimagrisca" in necessità finanziarie, di personale e di funzioni.
Con i migliori saluti

Salvatore Prisco

Prof. Domenico SORACE – Università di Firenze
29 ottobre 2013 – ore 7.58

- Le norme costituzionali che prevedono l'esistenza delle province, o che comunque la presuppongono, sicuramente non sono sottratte espressamente alla revisione dalla Costituzione stessa.
- Bisogna però vedere se a questa conclusione non si debba giungere sulla base di una interpretazione sistematica della Costituzione oppure, come si propone, sulla base di un parametro integrativo
- Tale può considerarsi l'art 3 della Carta europea dell'autonomia locale che, intitolato "*Concept of local self-government", recita: «1 Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute*».
- Prescindendo dall'opinione della Corte costituzionale (sent 325/2010) circa l'assenza di uno specifico contenuto precettivo nell'art 3 c 1 della Carta e ammettendo che le funzioni attuali delle Province costituiscano *a substantial share of public affairs*, l'art 3 della Carta non potrebbe comunque ritenersi violato se tali funzioni fossero attribuiti ai Comuni e/o alle Regioni (la stessa Carta, come ricordato da C Cost n 325/2010, prevede che *The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute*)
- Anche l'attribuzione di tali funzioni a organismi di secondo grado è conforme al disposto della Carta, se tali organismi sono configurabili come "esecutivi" nei confronti dei consigli elettivi
- Un'interpretazione sistematica della Costituzione, benché essa non contenga norme circa l'elettività degli enti locali, può portare ad analoghe conclusioni
- Non sembra esserci incompatibilità logica nell'attribuzione di alcune delle funzioni di area vasta ai comuni, imponendo loro l'esercizio associato (v. funzioni operative quali viabilità, edilizia per l'istruzione secondaria, lavoro e formazione professionale, trasporti pubblici locali, gestione del ciclo dei rifiuti, protezione della natura e dell'ambiente) né di altre alle Regioni (v funzioni di pianificazione e di coordinamento e controllo con riferimento a scelte rilevanti di localizzazione)
- Comunque dovrebbero essere rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, peraltro tenendo presente che il principio di semplicità richiede soluzioni uniformi ogniqualvolta sia possibile

Domenico Sorace