

Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?

di Enrico Grosso

Uno dei punti di criticità che sono stati sollevati in merito al disegno di legge in materia di riordino delle autonomie locali attualmente in discussione in Parlamento riguarda la previsione che gli «organi di governo» delle province (presidente e consiglio provinciale) non siano più eletti a suffragio universale diretto, ma siano oggetto di elezione di secondo grado. Vi è chi argomenta (tale posizione è sostenuta, da ultimo, da un gruppo di professori di diritto costituzionale e amministrativo sottoscrittori di un appello *«Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali»*) che la legge ordinaria non potrebbe *«trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi»*, né *«eliminare la diretta responsabilità politica dei loro organi di governo nei confronti dei cittadini»*.

Tale posizione, nella sua radicalità, mi sembra insostenibile.

È vero infatti, come si ricorda nel citato appello, che l'art. 114 della Costituzione qualifica (anche) le province come enti costitutivi della Repubblica, e garantisce loro autonomia statutaria. È anche vero, come si fa notare, che l'art. 3 della Carta Europea delle autonomie locali garantisce alle *«local authorities»* (peraltro *«within the limits of the law»*) di *«regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility»*, attraverso *«councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage»*.

Tuttavia, con riferimento alla Costituzione, non mi pare corretta un'interpretazione dell'art. 114 che faccia discendere automaticamente, dalla natura *«costituzionalmente necessaria»* degli enti ivi menzionati come *«costitutivi della*

Repubblica», l'indispensabilità che gli organi di governo di tutti quegli enti siano direttamente eletti. Gli enti elencati all'art. 114 sono tutti «costitutivi» della Repubblica, ma non lo sono necessariamente ad eguale titolo. La stessa Corte costituzionale, già a partire dalla nota sentenza n. 274/2003, ha in qualche modo ridimensionato la portata della norma, precisando che essa «*non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro*».

Il fatto che le province siano enti «costitutivi» della Repubblica non implica quindi affatto che i loro organi debbano essere necessariamente oggetto di elezione diretta. Fra l'altro, lo stesso art. 5 Cost., nel riconoscere e promuovere «*le autonomie locali*», non pretende che *tutti* i livelli di autonomia siano politicamente disciplinati allo stesso modo, attraverso la garanzia di un eguale principio di rappresentanza attraverso l'elezione diretta. L'intera riforma del Titolo V del 2001, del resto, è improntata all'affermazione del principio di *differenziazione*, che non può non riguardare anche la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. Ciò che sarebbe costituzionalmente precluso (dall'art. 114 letto in combinato disposto con l'art. 5) è soltanto l'abolizione – per legge ordinaria – dei singoli livelli menzionati all'art. 114, ovvero l'attribuzione *sic et simpliciter* delle funzioni ad essi affidate ad organi di emanazione meramente burocratica (naturalmente ciò non esclude la possibilità che tale abolizione, o tale radicale riforma organizzativa, proceda mediante legge costituzionale: si sottolinea qui *en passant* che appare davvero fantasiosa, e francamente insostenibile, la tesi di chi addirittura pretende di individuare nell'esistenza dell'ente provincia come tale, e nella sua necessaria diretta rappresentatività democratica, un principio supremo insuscettibile di revisione costituzionale).

È pertanto perfettamente compatibile con la Costituzione l'introduzione, mediante legge ordinaria statale, di meccanismi di rappresentanza degli enti territoriali di area vasta alternativi all'elezione diretta. Tra l'altro, l'art. 117 comma 2,

lett. p, attribuisce alla legge statale la competenza esclusiva in materia di «definizione degli organi di governo degli enti locali», con ciò prevedendo il corretto strumento attraverso cui tale intervento può essere effettuato.

La debolezza della tesi che pretenderebbe di «blindare» attraverso il riferimento all’art. 114 Cost. (e magari allo stesso art. 5) il principio dell’elezione diretta a suffragio universale degli organi di governo della provincia, è poi dimostrata dall’assai minore intransigenza con cui lo stesso tema è trattato con riferimento alle città metropolitane. Se l’art. 114 fosse realmente ostativo a qualsiasi forma alternativa di rappresentanza degli interessi delle collettività locali di riferimento, il medesimo principio dovrebbe valere anche per le città metropolitane, i cui cittadini, fino ad oggi, si sono visti allegramente privati di tale “imprescindibile” livello rappresentativo, senza che ciò sia stato ritenuto da nessuno insopportabilmente lesivo del principio democratico.

Il fatto di costruire gli organi di governo delle province come organi rappresentativi “di secondo grado” non priva affatto quegli organi di un collegamento con le loro popolazioni di riferimento. Appare piuttosto discutibile, nella sua meccanicità, la tesi secondo cui la «rappresentatività» di un organo debba sempre indefettibilmente coincidere con la sua elezione a suffragio universale diretto. Il disegno di legge attualmente in discussione prevede infatti che l’elettorato attivo per il presidente della provincia sia attribuito a tutti i sindaci dei comuni della provincia stessa, ciascuno dei quali è stato indiscutibilmente oggetto di elezione diretta a suffragio universale da parte dei cittadini del proprio comune, i quali sono *anche* cittadini della provincia.

Lo stesso consiglio provinciale sarebbe composto integralmente da membri eletti, per tramite delle elezioni comunali, dai cittadini facenti parte delle collettività territoriali di riferimento (sia nell’ipotesi “standard”, in cui esso sarebbe formato da *tutti* i sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti, e dai presidenti delle unioni di comuni aventi popolazione superiore ai 10.000 abitanti, che a loro volta, ai sensi

dell'art. 18 del disegno di legge, sono necessariamente tutti sindaci; sia nell'ipotesi alternativa prevista al comma 4, lett. c) dell'art. 12, che comunque attribuisce l'elettorato passivo alla carica di consigliere provinciale ai «sindaci in carica» nei comuni della provincia).

Non sembra davvero potersi ravvisare, in tale previsione, un attentato al principio democratico-rappresentativo, principio che ben può manifestarsi in forma “mediata” attraverso l'attribuzione della carica a soggetti sicuramente «eletti», ancorché in altri più ristretti consessi. Attraverso il «rapporto rappresentativo» che indiscutibilmente si manifesta tra i sindaci che fanno parte dell'organo provinciale e i cittadini che li hanno designati alla carica di sindaco, può essere tranquillamente attivato quel circuito della responsabilità politica che vale, indiscutibilmente, anche con riferimento alle scelte compiute da quei soggetti all'interno del consesso provinciale. Anzi, si può addirittura sostenere che tale nuova forma organizzativa corrisponda ad una legittima esigenza – costituzionalmente rilevante – di riordino complessivo dei livelli di organizzazione territoriale, proprio a tutela di una migliore garanzia dei diritti dei consociati, e nella piena trasparenza del rapporto elettore/eletto.

Insomma, nel meccanismo previsto dal disegno di legge, i consigli provinciali (e gli stessi presidenti delle province) sarebbero comunque espressione delle «collettività locali» di riferimento: quelle «collettività locali» sarebbero formate dalle popolazioni di tutti i comuni che costituiscono la provincia, le quali parteciperebbero direttamente all'elezione di tutti i sindaci che poi si riuniscono nella «assemblea provinciale» che a sua volta esprime il consiglio provinciale (di cui solo sindaci – direttamente eletti – possono fare parte). Non si vede proprio come si possa sostenere che tale meccanismo di designazione recida il rapporto rappresentativo tra la collettività locale e l'organo di governo dell'ente. A meno di non voler sostenere che la «collettività locale» espressiva dell'ente-provincia sia strutturalmente diversa (benché indiscutibilmente formata dallo stesso identico numero di individui) dalla

«collettività locale» espressiva di tutti i comuni che fanno parte di quella provincia. Un’interpretazione così barocca e capziosa del principio autonomista pare davvero insostenibile.

Il disegno di legge compie in definitiva una legittima scelta politica: quella di definire il necessario rapporto democratico-rappresentativo tra collettività locali e organizzazione territoriale di area vasta, attraverso il tramite dei sindaci dei comuni della provincia. Ciò, come detto, non pare affatto incompatibile con la definizione costituzionale delle province come «enti costitutivi della Repubblica», dal momento che la classe politica comunale, direttamente eletta, sembra garantire ampiamente quel collegamento, fungendo da «tessuto connettivo», e – se vogliamo – propriamente «costitutivo», della democrazia locale complessivamente intesa.

È bene, infine, ricordare che la spesso citata sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale non ha affatto stabilito (contrariamente a quanto talune letture capziose hanno preteso di ricavarne) l’intoccabilità delle province a Costituzione invariata, ma soltanto l’inidoneità dello strumento della decretazione d’urgenza a disciplinarne il riordino. La Corte, in quell’occasione, dopo aver ricordato che la legislazione statale ha competenza (esclusiva) a disciplinare gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, sottolinea che le sue considerazioni – da cui deriva l’incostituzionalità delle norme contenute nei decreti-legge impugnati – *«non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative»*. Il che significa che – invece – sarebbe possibile «introdurre nuovi assetti ordinamentali» con legge ordinaria.

Tra questi nuovi «assetti ordinamentali» ben può essere ricompresa una modifica dei sistemi di elezione degli organi la quale, senza recidere completamente il legame tra i suddetti organi e le comunità locali di riferimento, sostituisca l'elezione diretta con forme elettive/rappresentative di secondo grado.

Quanto poi all'argomento – talvolta utilizzato per negare che la legge ordinaria possa derogare al principio dell'elezione diretta per taluni livelli di governo locale – che ciò sarebbe precluso da quanto stabilito dalla Carta europea dell'autonomia locale del 1985, occorre in primo luogo ricordare che la Corte costituzionale ha negato all'art. 3, di detto trattato internazionale uno specifico contenuto precettivo (cfr. la sent. n. 325/2010: «*gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici*»). Sembrerebbe pertanto già arduo di per sé sostenerne la natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma I, con riferimento ad una legislazione che non garantisse a tutti gli enti intermedi organi di governo eletti direttamente.

Ma in ogni caso, l'attribuzione delle funzioni amministrative di area vasta a organismi elettivi di secondo grado non pare davvero in contrasto con la citata normativa internazionale, la quale, oltre a ricondurre la disciplina del «*local self-government*» nell'ambito dei «*limits of the law*» (si intende, ovviamente, della legge nazionale), si limita a richiedere che i membri delle assemblee siano «*freely elected*», ben potendosi concepire che tale elezione avvenga «per il tramite» di un altro organo a sua volta elettivo.

Sarebbe sicuramente incompatibile con la Carta Europea (anche volendo qui prescindere dal suo effettivo valore precettivo) una legislazione che privasse *tout court* gli enti territoriali di area vasta di qualsiasi forma di rappresentatività (li assoggettasse, ad esempio, a forme di designazione per via meramente burocratico-amministrativa). Al contrario, appare troppo radicale la posizione di chi pretende di

far discendere dal citato art. 3 un vero e proprio obbligo internazionale, costituzionalmente sanzionato ex art. 117 Cost., di prevedere l'elezione diretta degli organi per tutti i livelli intermedi di governo. Una tale interpretazione, a tacer d'altro, è smentita dalla stessa concreta applicazione del trattato: molti dei Paesi sottoscrittori non prevedono affatto enti intermedi tra i comuni e le regioni, e alcuni prevedono esclusivamente enti intermedi dotati di organi “di secondo grado”.

Anche per questa ragione, il disegno di legge in parola non sembra affetto, per ciò che concerne la struttura degli organi di governo delle province, da alcun vizio di legittimità costituzionale. Può ovviamente essere discusso nel merito, sul piano della sua opportunità politica, ma non certo su quello della sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale delle autonomie locali.