Luciano Vandelli

Appunto

Audizione Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali

23 ottobre 2013

D.d.l. n. 1542 Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni

Premessa

In via generale, è da sottolineare che il d.d.l. interviene in una materia che è stata oggetto, in questi anni, di una sequenza di ripetute misure, da ultimo dichiarate – per una parte rilevante - costituzionalmente illegittime (Corte cost., sent. n. 220 del 2013), per essere state adottate con decreto legge, nonostante si trattasse di interventi di carattere ordinamentale e di sistema e non di casi di straordinaria necessità e urgenza.

In questo quadro, si presenta dunque essenziale l'approvazione in tempi rapidi di una normativa idonea a conferire a questa materia un *assetto organico e stabile*, con una disciplina *chiara* e, per quanto possibile, *semplice*, superando le incertezze che hanno caratterizzato le fasi trascorse.

Prospettiva di fondo del percorso delle riforme è costituito, a mio avviso, da un ridisegno delle autonomie locali ispirato a complessiva semplificazione degli assetti, razionalizzazione delle competenze, maggiore efficienza nella risposta ai bisogni delle comunità locali; superando quella stratificazione di livelli, competenze, classi politiche da molti anni comunemente indicata come causa di disfunzioni amministrative, appesantimenti burocratici, sovrapposizione delle competenze, levitazione dei costi. E puntando, in definitiva, ad una Repubblica fondamentalmente incentrata su tre livelli: nazionale, regionale, locale. In questa prospettiva, quest'ultimo può essere idealmente concepito come *un sistema*, nel quale le province e le città metropolitane si collegano, in una dinamica unitaria e coesa, al solido fondamento storico e sociale delle realtà comunali.

In concreto, un sistema di questo tipo può basarsi anzitutto – come indica il disegno di legge in oggetto – su una unitarietà della classe politica chiamata a governare i comuni e livelli provinciali e metropolitani. Creando (opportunamente e legittimamente, come si argomenterà in seguito) le premesse non solo e non tanto per un risparmio di spese per indennità, quanto per un ben più rilevante superamento di complessità, frammentazione, costi, conflittualità nella distribuzione

e nell'esercizio delle funzioni. Questa impostazione, del resto, trova piena corrispondenza con le linee adottate dalla Commissione per le riforme costituzionali.

Ora, con questa condivisione di fondo delle logiche che ispirano il disegno di legge in esame, si propongono le considerazioni seguenti.

1. Territorio della Città metropolitana

L'ipotesi – considerata nell'art.3, comma 1, lett. g) – che consente ad almeno un terzo dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana o ad un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia di rimanere al di fuori della città metropolitana, rimanendo nell'ente provincia, suddivide il territorio metropolitano in due diversi soggetti di area vasta, impedisce ogni unitarietà nella gestione delle politiche metropolitane, contraddice fondamentali criteri di semplificazione e razionalizzazione amministrativa, e invece di diminuire, raddoppia le istituzioni e i relativi costi. In sintesi, smentisce gli scopi di fondo perseguiti dal d.d.l.

Considerazioni di questo tipo inducono, dunque, a sopprimere la cit. lett. g).

2. Organi della Città metropolitana

Il d.d.l. prevede un'organizzazione della città metropolitana nuova e originale, essendo caratterizzata, in assenza di ogni esecutivo collegiale, dalla presenza di tre organi¹: il sindaco metropolitano e due assemblee, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Questi organi sono strutturati secondo tre distinti modelli, a diverso tipo di legittimazione, dei quali il primo si configura come generale e gli altri alternativi su esplicita opzione dello statuto, secondo le condizioni indicate dalla legge:

- a) un modello contrassegnato da composizione di diritto (art.3, lett. b): il sindaco metropolitano è il sindaco del capoluogo, il consiglio è composto dai sindaci dei comuni superiori a 15.000 abitanti e dai presidenti di unioni con popolazione pari ad almeno 10.000 abitanti²;
- b) un modello con consiglio ad elezione indiretta, da parte dei sindaci e consiglieri comunali (anche qui il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del capoluogo: art.4, comma 2, lett.a);

¹ ...fatta eccezione per il solo caso in cui il consiglio metropolitano con composizione di diritto superi i 20 componenti; caso in cui l'art.3, lett.b) consente di costituire un comitato esecutivo.

² Per una fase transitoria di tre anni, partecipano inoltre i presidenti delle unioni di cui all'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n.122 del 2010.

- c) un modello con sindaco e consiglio metropolitano eletti a suffragio universale e diretto. Opzione, questa, ammessa soltanto a partire dal 2017, sempre che sia stata approvata la relativa legge elettorale e che si sia articolato il territorio del capoluogo in più comuni (articolazione da approvare con un referendum cui partecipano tutti i cittadini della città metropolitana: art. 4, comma 2, lett.b).

Qualche dubbio può presentarsi sulla idoneità del modello generale, a composizione di diritto, a garantire in concreto nel consiglio metropolitano – organo generale di indirizzo - una rappresentanza (sia pur indiretta) all'intero territorio metropolitano. In concreto, restano esclusi, infatti, i territori su cui insistono comuni inferiori a 15.000 abitanti non aderenti ad unioni, o aderenti ad unioni prive delle caratteristiche prescritte. Naturalmente, si presenta condivisibile l'obiettivo di estendere al massimo grado la diffusione di unioni, tuttavia questo obiettivo non può prescindere dalla considerazione delle oggettive difficoltà di questi percorsi associativi e dei tempi necessari alla loro realizzazione. Per altro verso, è da valutare l'adeguatezza della conferenza metropolitana (dotata di competenze decisionali limitate all'approvazione di statuto e bilanci) a sopperire a deficit di rappresentatività del consiglio.

Nei due modelli elettivi, il consiglio ha una composizione che comprende, oltre al sindaco, un numero di consiglieri variabile da 24, nelle città metropolitane superiori a 3 milioni di abitanti, a 14, in quelle inferiori a 800.000 (art. 4, comma 3).

Chi scrive ha inteso approfondire i profili di legittimità di una elezione indiretta di enti di secondo livello; indagando sulle ragioni che, anche in relazione al disegno ed alla lettera della Costituzione del 1947 ed ai lavori preparatori, inducono a ritenere compatibile con la Costituzione stessa una rappresentanza di secondo grado di province e città metropolitane (cfr. il recente *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, n.5/6, pp. 845-898, spec. 869-884); ma la rappresentanza, anche indiretta deve essere idonea a dare adeguata espressione alla collettività locale; obiettivo che diventa assai arduo ove i numeri si presentino eccessivamente ristretti rispetto alle dimensioni ed alla complessità della collettività rappresentata.

Su un diverso piano, la disciplina degli organi richiede qualche ulteriore considerazione: particolarmente laddove (art.4, comma 4) si prevede che tutti gli incarichi nell'ambito degli organi di governo della città metropolitana siano esercitati a titolo gratuito: con una disposizione che persegue in termini spropositati e, in definitiva, iniqui il giusto obiettivo di contenimento dei costi degli organi politici, sino a prevedere che amministratori di realtà anche minori - cui spettano, dunque, indennità assai esigue - assumano gratuitamente (ed, anzi, per certi profili, a proprie spese: si pensi, ad esempio, agli oneri per

assicurazione) responsabilità ingenti, come saranno sicuramente quelle dell'amministrazione metropolitana.

Per altro verso, può presentarsi opportuno che la disciplina del sistema di elezione da parte di sindaci e consiglieri comunali eviti, per quanto possibile, eccessive complessità, che in sede di applicazione possano prestarsi a dubbi e contestazioni.

In sintesi, dunque, in relazione agli organi si sottolinea l'esigenza:

- *di valutare i modi di composizione, sì che, anche ove si mantenga una composizione di diritto, questa assicuri comunque una adeguata rappresentanza dei territori, anche al di là delle rare ipotesi in cui è chiamata a decidere la conferenza metropolitana. Analogamente, vanno considerate le complesse dinamiche di governance di un ente territoriale con importanti funzioni che nella gran parte dei casi difetta di ogni esecutivo collegiale e in cui operano due distinte assemblee;*
- *di adottare un sistema di voto per la elezione del consiglio metropolitano nella ipotesi in cui esso è eletto da parte di sindaci e consiglieri comunali per quanto possibile non troppo complesso;*
- *di ampliare i numeri attualmente previsti per la composizione del consiglio metropolitano, anche per evitare illegittimità derivanti dal mancato rispetto dei principi fondamentali di pluralismo e di rappresentanza della collettività territoriale;*
- *di prevedere, in luogo di una totale gratuità delle funzioni nella città metropolitana, un divieto di cumulo con le indennità percepite in quanto amministratori comunali (stabilendo, dunque, per gli amministratori metropolitani, una indennità quanto meno equiparata a quella spettante agli attuali amministratori provinciali).*

1. Le funzioni della città metropolitana

Il legislatore statale è chiamato, in base all'art.117, comma secondo, lett.p) Cost., ad individuare le funzioni fondamentali della città metropolitana; tenendo conto di questa individuazione, spetterà quindi alla legislazione statale o regionale, secondo le rispettive competenze, prevedere e disciplinare le funzioni.

In questo senso, risulta importante che i legislatori regionali vengano esplicitamente coinvolti, anche stabilendo un termine per rivedere le allocazioni di funzioni nelle varie materie, risalenti ad una fase in cui non esisteva ancora la città metropolitana.

Per altro verso, può risultare opportuno chiarire contenuti essenziali di alcune funzioni fondamentali; in particolare, la funzione relativa alla "pianificazione

territoriale generale”, attribuita alle città metropolitane, non deve essere confusa (e non deve essere ridimensionata, in sede di applicazione) con la pianificazione territoriale “di coordinamento” demandata alle province. In questo senso, recependo la distinzione sancita da ormai diffuse discipline regionali, potrebbe essere opportuno specificare esplicitamente che la pianificazione metropolitana comprende i contenuti strutturali del piano (distinguendoli, dunque, da quelli operativi, da lasciare ai piani approvati dai singoli comuni).

Inoltre, può essere opportuno esplicitare le possibilità di adeguare l’esercizio delle funzioni secondo criteri di flessibilità, tra il livello metropolitano e i livelli comunali o intercomunali, prevedendo la delegabilità delle relative funzioni.

In sintesi, nella direzione indicata il d.d.l. dovrebbe essere integrato con:

- *la previsione che entro un determinato termine (ad es., un anno) le regioni rivedono la legislazione vigente, nelle materie di propria competenza, per adeguarla alla individuazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane, alla presenza ed al ruolo della medesima nelle altre materie, ai nuovi assetti delle funzioni già assegnate alle province;*
- *la previsione delle funzioni fondamentali della città metropolitana, specificando che la pianificazione territoriale generale comprende i contenuti strutturali del piano;*
- *la previsione che lo statuto disciplini le modalità e le condizioni di delega dell’esercizio di funzioni dalla città metropolitana ai comuni e loro forme associative e viceversa.*

1. Provincia

Valgono per gli organi della provincia (cui si applicano solo le prime due alternative sopra esaminate per le città metropolitane) considerazioni già svolte a proposito della città metropolitana, in particolare per quanto concerne la rappresentanza dei territori e il modello di governance.

Quanto alle funzioni, rimane qualche dubbio sull’assetto che si configura in base al d.d.l.; che regola, genericamente, le “funzioni” delle province. Le funzioni fondamentali erano disciplinate nel d.l. 201 del 2011, dichiarato illegittimo dalla richiamata sent. 220 della Corte costituzionale. Ora, nella situazione creatasi a seguito della sentenza, la disciplina delle funzioni fondamentali pare tuttora regolata, sia pur “ai soli fini dell’attuazione della presente legge”, dalla l. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, il cui rapporto con la configurazione delle “funzioni” previste nel d.d.l. può sollevare incertezze.

In base a queste osservazioni, può essere opportuno:

- *verificare il modello di governance delle province, per gli aspetti segnalati a proposito delle città metropolitane;*
- *chiarire i rapporti tra la configurazione delle funzioni demandate alle province dal d.d.l. e la disciplina delle funzioni fondamentali contenuta nella legge sul federalismo fiscale.*

1. Unioni

Il d.d.l. contiene una disciplina precisa in materia di organi delle unioni. La competenza legislativa in questa materia, peraltro, va valutata tenendo conto della giurisprudenza della Corte costituzionale; secondo la quale (tra le altre, sent. nn. 244 e 456 del 2005) l'elenco di enti (comuni, province, città metropolitane) cui si applica la riserva alla legislazione statale prevista dall'art.117, secondo comma, lett.p), in materia di organi di governo, sistema di elezione e funzioni fondamentali, si presenta tassativa. Secondo questa impostazione, peraltro, in relazione ad altri enti lo Stato può intervenire con la determinazione di principi di coordinamento della finanza pubblica, pur senza scendere in discipline di dettaglio (n. 27 del 2010).

D'altronde, la presenza di normative regionali in questa materia (già in vigore in varie regioni), può determinare incertezze e disorientamenti. In questo quadro, dunque, è opportuno risolvere direttamente i rapporti tra la disciplina dettata dal d.d.l. in materia di organi delle unioni e il ruolo dei legislatori regionali; anche conferendo esplicitamente un carattere cedevole alla disciplina statale, anche al fine di evitare dubbi e conflittualità sulle regole da applicare. D'altronde, è opportuno che sia la legge statale che quella regionale lascino un ambito di autonomia agli statuti delle unioni.

Per altro verso, la disciplina statale delle unioni estende (ai comuni sino a 5.000 abitanti) una forma di unione "forte" – una sorta di "parafusione" – attualmente limitata ai comuni inferiori a 1.000 abitanti.

In ogni caso, la disciplina delle unioni, distribuita in più sedi del d.d.l. (art. 1, commi 4-6, art.18 e segg., con riferimento all'art. 32 tuel) merita una organica semplificazione; anche tenendo conto che questa disciplina si basa su norme contenute in decreti legge (richiamati espressamente nei commi 4-6 cit.) che, sulla base della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 220 del 2013) si prestano a dubbi di legittimità, contenendo anch'essi norme ordinamentali che la Corte riserva alla legislazione ordinaria, escludendo la decretazione d'urgenza.

Nella direzione indicata, si presenta dunque opportuno:

- *comporre organicamente la disciplina delle unioni in un unico articolo, ristabilendo in questa sede l'obbligo per i comuni inferiori a 1.000 abitanti di*

esercizio associato di tutte le funzioni e l'obbligo per quelli inferiori a 5.000 di esercizio associato delle funzioni fondamentali;

- *chiarire i rapporti tra norme statali e norme regionali in materia di disciplina sugli organi delle unioni, stabilendo che la prima si applica, anche nei dettagli, in assenza di diversa normativa di legge regionale, chiamata comunque ad operare nel quadro dei principi di legge statale (e, a mio avviso, nel rispetto di un margine di autonomia lasciato allo statuto dell'unione).*

Allegato

Estratto da

Luciano Vandelli, Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi, in Le Regioni, 2012, n.5/6, pp. 845-898, spec. 869-884

“Il legame tra l'organizzazione di governo dell'ente locale e la collettività insediata nel territorio costituisce un elemento fondante del concetto autonomia territoriale ....

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

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

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

Nella sostanza, vanno fronteggiandosi, in questo dibattito, due opposte letture della posizione e del ruolo costituzionale delle Province: da un lato, si afferma una tendenza ad una sostanziale, piena equiparazione tra tutti gli enti autonomi territoriali (Incluse, ovviamente, le Province stesse), anche e particolarmente agli effetti del riconoscimento di una imprescindibile e inderogabile elettività diretta dei loro organi di governo; dall'altro, si delinea una impostazione che, invece, considera i caratteri del livello provinciale ampiamente disponibili per il legislatore ordinario, che potrebbe dunque regolarne discrezionalmente, oltre alle funzioni, gli assetti organizzativi e la legittimazione delle relative istituzioni di governo³.

³ Cfr., nel dibattito recente, in senso favorevole all'assimilazione di tutti gli enti indicati dall'art.114 Cost., ai fini del riconoscimento del necessario carattere direttamente rappresentativo, S. Civitaresse, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, spec. pp.480 ss., nonché i vari contributi contenuti in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, cit., e Ivi, in particolare, gli

Così, se a quest'ultima posizione sembra ricollegarsi, in particolare, la disciplina introdotta con l'art. 23 del decreto n. 201, l'opposta tesi di una pari garanzia, anche e particolarmente sotto il profilo della rappresentanza, per tutti gli enti qualificati come costitutivi della Repubblica dall'art.114 della Costituzione, sembra godere di un certo consenso; ed ha trovato, di recente, espressione nei ricorsi presentati da varie Regioni nei confronti dello stesso art. 23.

Ora, che l'art. 114⁴ non contenga e non prescriva una pari ordinazione tra gli enti ivi considerati, è stato – come è noto – chiarito dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 274 del 2003. Ove si afferma con nettezza che “l'art.114 Cost. non comporta affatto una totale equiparazione degli enti in esso indicati”. La Corte, nell'occasione, riferisce l'affermazione allo Stato (cui solo spetta il potere di revisione costituzionale; e che, del resto, è dotato di una posizione peculiare come tutore delle istanze unitarie), alle Regioni (cui sono riconosciute, accanto allo Stato, potestà legislative), a Comuni, Province, Città metropolitane. In altre occasioni, del resto, la giurisprudenza costituzionale ha ripreso il tema: escludendo una “pari ordinazione” tra gli enti costitutivi della Repubblica anche ad altri effetti (ad es., per giustificare diversità di trattamento nei confronti di agevolazioni fiscali); e, su un piano complessivo, sottolineando ancora la eterogeneità e la disomogeneità di situazioni, poteri, interessi (di diversa qualità e dimensione)⁵.

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

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

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

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

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

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

Così, nell'art.133, l'Assemblea costituente ha inteso prevedere ben distinte procedure per il mutamento di circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province, da un lato, e il

---

scritti di P. Antonelli, L. Castelli, G. D'Alessandro, G. Meloni, richiamati nella nota n. 25; in senso favorevole alla possibilità, con legge ordinaria, di configurare le Province come enti rappresentativi di secondo grado, quali espressione dei Comuni, M. Renna, *Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, 2006, n. 36, in www.astrid-online.it

⁴ Ci si riferisce, qui, alla versione dell'art.114 successiva alla riforma del 2001; ma la questione della necessaria equazione tra Regioni, Province e Comuni si era già posta in riferimento alla disposizione originaria del 1948: cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, l'attenta analisi di F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 255 ss.

⁵ Cfr. Corte cost., ord. 8 maggio 2009, n.144, in *Giur cost.*, 2010, p1563, con nota di C. Pinelli, *Assesamenti nell'interpretazione dell'art. 114 Cost.*; che commenta: “dall'essere tutti e solo quelli gli enti costitutivi della Repubblica non si può inferire nulla ... in ordine ai poteri di cui ciascuno è costituzionalmente provvisto..né alla posizione reciproca”.

mutamento di circoscrizioni e la istituzione di nuovi Comuni, dall'altro. Differenziando (oltre alla fonte) anche il procedimento e, precisamente, il rapporto con le popolazioni interessate: le quali, nel caso dei Comuni – e solo in questo caso – devono essere necessariamente sentite, vale a dire coinvolte tramite un referendum; mentre in relazione alla Province è precisamente all'iniziativa dei Comuni stessi che viene affidato l'avvio del procedimento. Ciò, non a caso: ma – si argomentò – precisamente per far sì che "l'iniziativa parta non dall'alto ma dal basso... sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono formare una nuova Provincia, sono i Comuni interessati che devono chiedere al Governo la possibilità di formare una Provincia"⁶. Significativamente, del resto, se nel progetto originario di Costituzione si prevedeva che la istituzione di nuove Province dovesse essere effettuata, "su iniziativa delle Regioni, sentite le popolazioni interessate", il procedimento venne mutato dall'emendamento che introdusse l'iniziativa dei Comuni e il parere regionale come modo "più democratico", essendo ora basato su una iniziativa che parte "non dall'alto ma dal basso, cioè sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono formare una nuova Provincia, sono i Comuni interessati che devono chiedere al Governo la possibilità di formare una Provincia"⁷. In questi termini, la volontà delle popolazioni che si manifesta in via diretta per le variazioni che concernono i Comuni, per le variazioni che riguardano il livello provinciale si esprime tramite i Comuni stessi.

La distinzione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale; che con puntuale determinazione ha costantemente sottolineato, in relazione alle variazioni di circoscrizioni comunali, che il difetto di una diretta partecipazione della popolazione non costituisce solo "una mera irregolarità", ma "una grave omissione", che l'art.133 "non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali"⁸. Principio, questo, che vale per interventi anche di scarsa entità, costituendo una imprescindibile garanzia per l'autonomia comunale, per evitare che si possa "pervenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate"⁹. In sostanza, per i Comuni, "l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione è da riferire direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali"¹⁰; affermazione, questa, che difficilmente potrebbe essere estesa al primo comma dell'art.133, dove è precisamente ai Comuni che si fa riferimento, per l'espressione degli interessi delle popolazioni interessate.

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

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

⁶ On. Monterisi, 17 luglio 1947, A. C., p. 5891.

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

⁸ Cfr., fra le tante, Corte cost., sent. n. 279 del 1994; sent. n. 214 del 2010.

⁹ Corte cost. sent. n. 453 del 1989, ripresa dalla sent. n. 279 del 1994.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 94 del 2000.

D'altronde, sulla considerazione di queste ultime poteva incidere una tradizione influenzata dalla concezione originaria, che considerava la Provincia come "una specie di rappresentante di un gruppo di Comuni"; configurazione che – osservava Benvenuti – non era stata seppellita definitivamente neppure con l'approvazione della Costituzione repubblicana¹¹.

Ma forse, l'espressione più netta della posizione volta a distinguere le modalità di rappresentanza tra Comuni e altri livelli (provinciali) risale alla sentenza n. 96 del 1968; dove la Corte - presieduta da A.M. Sandulli e in una composizione che comprendeva, tra gli altri, C. Mortati, V. Crisafulli, G. Branca -, nel riconoscere alla Provincia (anche a quella siciliana, quanto meno in attesa della costituzione dei "liberi consorzi tra Comuni" previsti dall'ordinamento speciale) una "natura" di ente territoriale, e nell'affermare che "il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione" e che "la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento", vincolante anche per la Regione siciliana, riteneva comunque legittime elezioni di secondo grado¹². Affermazione, quest'ultima, che acquisisce oggi un significato di particolare attualità, considerato che è precisamente con liberi consorzi di comuni che la legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 19 marzo 2013 prevede di sostituire le soppresse province regionali.

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

La disposizione si riferisce espressamente alle funzioni; ma non sembra improprio considerare che un'impostazione di questo tipo possa riverberarsi anche su profili di organizzazione, ridefinendo dal basso, dal livello più prossimo ai cittadini, l'intero sistema amministrativo locale.

Infine, qualche elemento di asimmetria tra Comuni ed altri livelli del governo locale, precisamente nell'applicazione dei diritti di partecipazione democratica, può desumersi¹³ da fonti dell'Unione europea. Ove può risultare significativo il fatto che il diritto di voto e di eleggibilità per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza sia riconosciuto (dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 40, e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione, art. 20) in riferimento alle (sole) elezioni comunali¹⁴.

¹¹ Così, pur qualificando la Provincia come ente di rappresentanza diretta, F. Benvenuti, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, 1960, ora reperibile in F. Benvenuti, *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, a cura di E. Rotelli, Milano, ISAP, 2010, p. 175 ss. Significativamente, del resto, sin dalle origini si poteva affermare che "la provincia si affaccia essenzialmente come una grande associazione di comuni, destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi e alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro": in questi termini, si esprimeva la relazione Rattazzi al re, che accompagnava il progetto della legge comunale e provinciale del 1859, citata da G. Bertl, *Amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 199-200, riprendendo anche la tematica dei "liberi consorzi" sostitutivi delle province nell'ambito dell'ordinamento siciliano.

¹² ...che del resto – annotava la Corte – sono "prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato". Sulla base di queste premesse, la sentenza n. 96 esaminava la disciplina delle modalità di elezione (indiretta) stabilita dalla legge regionale siciliana (n. 16 del 1957); dichiarando la legittimità della previsione del voto plurimo e la differenziazione della situazione dei Comuni di minore dimensione e censurando, invece, gli aspetti che non garantivano la segretezza del voto.

¹³ ...diversamente dall'impostazione seguita dalla Carta europea delle autonomie locali (fonte di altra natura, essendo – come è noto – convenzione promossa nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con la l. 439 del 1989), i cui principi, ivi compreso quello di elezione a suffragio universale e diretto - si applicano "a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della parte", fatta salva peraltro la facoltà di ciascuno Stato, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di designare le categorie di collettività locali alle quali intende limitare il settore di applicazione della Carta stessa (art.13). In relazione ai profili problematici nel rapporto tra le recenti manovre italiane e la Carta, v. G. Ruggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *Federalismi.it*, 2012, n.20. Sulla natura della Carta europea e sulla mancata applicazione diretta della medesima nell'esperienza italiana, con ipotesi di futura valorizzazione nel contesto del nuovo art. 117, primo comma, Cost., v. F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Torino, Giappicchelli, 2012, pp. 798 ss e 815 ss. Sulle debolezze dei meccanismi di controllo sull'applicazione della Carta, cfr. T. Giupponi, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, che osserva come lo stesso obbligo, da parte di ciascuno Stato aderente, di trasmettere al Consiglio d'Europa ogni cinque anni un rapporto sullo stato di attuazione della Carta costituisce "un obbligo, però, alquanto indeterminato, e privo di ogni conseguenza in merito alla sua eventuale inosservanza". Alla Carta europea dell'autonomia locale si ispira il recente progetto di Rapporto (*Draft recommendation*) del *monitoring Committee del Congress of Local Authorities su Local and regional democracy in Italy*, 25 febbraio 2013; ove, tra l'altro, si lamenta "that the principle of direct elections of the officials at the provincial level is called into question with the introduction of indirect elections for provinces within the framework of the ongoing reform (article 3.2 of the Charter)".

¹⁴ Cfr., in relazione all'attuazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato di cui non hanno la cittadinanza, il d. lgs. 12 aprile 1996, n. 197. La partecipazione alle elezioni per il Parlamento europeo, da un lato, e quella alle elezioni comunali, dall'altro, - osserva V. Antonelli, *Una prospettiva europea per le autonomie locali*, in *Le autonomie in cammino*, cit., p. 46 - possono "essere assunte come polarità del circuito rappresentativo della democrazia europea".