

# **La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali**

*di Roberto Nania*

*(Intervento al Convegno di Monteriggioni del 28 giugno 2012)*

1.- L'arretramento della rappresentanza "diretta" in ambito locale ed il mantenimento della vocazione rappresentativa della Provincia; 2.- La "immagine" costituzionale della Provincia e le virtualità di realizzazione del principio di rappresentanza nel sistema delle autonomie territoriali; 3.- Il ruolo rappresentativo della Provincia alla luce dell'art.114 Cost. e delle discipline costituzionali sulle modifiche territoriali.

1.La questione della riforma della provincia, da tempo oggetto di discussione, è oramai giunta ad un passaggio che sembra, a meno di smentite sempre possibili, davvero cruciale: non tanto perché, come si sa, pendono davanti alla Corte costituzionale diversi ricorsi regionali avverso il decreto legge n.201 del 2011, convertito in legge n. n.214 del 2011, quanto perché si è avviata una riflessione che, anche a prescindere dalle contingenti impellenze di carattere finanziario che ne hanno determinato l'accelerazione simbolizzate dallo stesso titolo ultimativo del decreto "salva Italia", solleva anzitutto il problema, sin qui piuttosto trascurato, della modulazione delle garanzie costituzionali che presidiano le istituzioni locali.

Difatti, il principale profilo da prendere in considerazione riguarda la modificazione dello *status* di ente direttamente rappresentativo che la provincia ha sinora posseduto, non potendosi ovviamente disconoscere che l'elezione del consiglio provinciale da parte dei consigli comunali di riferimento e quella del presidente della provincia da parte dello stesso consiglio provinciale nell'ambito dei propri membri, comporta una "perdita", ossia la decurtazione della ampiezza operativa in ambito locale del principio della rappresentanza politico-amministrativa tramite investitura diretta, e

conseguentemente delle opportunità di esercizio da parte dei cittadini del diritto di elettorato attivo, rispetto alla misura sin qui storicamente raggiunta.

E' da ritenere nondimeno che questo dato obiettivo dell' "arretramento", di certo il più appariscente, non sembra come tale - ossia a prescindere per il momento da ulteriori riscontri di ordine costituzionale - determinarne necessariamente la insostenibilità dal punto di vista costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della difficoltà, in via più generale, di ricondurre sotto il paradigma della rigidità della costituzione anche le modalità attuative dei suoi principi, salvo ovviamente il caso in cui queste modalità non debbano rivelarsi come indispensabili alla preservazione dello stesso nucleo sostanziale del paradigma, come accade per la categoria, enucleata dalla giurisprudenza costituzionale, delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato.

Né sembra fondatamente postulabile, sempre restando su di un piano così generale, che l'argomento storico/tradizionale, ossia il richiamo al processo di consolidamento dell'assetto e dell'identità di un istituto, possa comunque sottrarsi, una volta che ci si allontani dalla dimensione della opportunità o del dispiacere generico o motivato che sia, alla medesima argomentazione appena enunciata, ossia l'impossibilità di elevare il dato di legislazione ordinaria, per quanto prolungato nel tempo, ad elemento integrativo dei principi costituzionali, come tale accreditato della identica forza di resistenza al mutamento che vale a qualificare questi ultimi.

Altro è poi se una siffatta angolazione argomentativa sia suscettibile in qualche modo di integrare lo scrutinio di ragionevolezza delle leggi quale si è andato delineando nella copiosa prassi applicativa del giudice di costituzionalità: il che vale a confermare come il percorso valutativo dell'innovazione si riveli ben più articolato, non potendosi imputarle di essere automaticamente portatrice di disvalore costituzionale, ma trattandosi semmai di ponderare, appunto sotto il profilo della ragionevolezza, l'idoneità e la tenuta delle ragioni addotte, o comunque implicite, per giustificare il cambiamento (esigenze di semplificazione, riduzione degli apparati, ecc.), in tal modo depurandolo di qualunque valenza che possa apparire gratuitamente regressiva.

Certo, quando queste acquisizioni di ordine complessivo vengono ad incrociare talune prestazioni di democraticità e di pluralismo del sistema istituzionale (ed anche a prescindere qui dalla controversa invocabilità nel caso delle autonomie territoriali della nozione di sovranità popolare fissata dall'art.1 Cost.) e taluni aspetti dello stesso sviluppo del principio di garanzia dell'autogoverno locale (anche a non considerare ora il problema della individuazione della specifica incidenza dell'art.5 Cost. sul tema in discussione) non può che condividersi l'esigenza, al di là di raffigurazioni troppo impressionistiche e semplificatorie ancorché di diverso segno, di uno scrutinio particolarmente stretto di compatibilità costituzionale.

Ma per quanto la materia possa avere un tono, per così dire, privilegiato, resta fermo che non appare dirimente, rispetto a quanto sopra svolto, il postulato della impraticabilità della modificazione dello *status quo* rispetto allo spirito democratico e autonomistico della Costituzione, dovendosi tener conto –oltre che, come tra breve si vedrà, del complessivo modo d'essere del sistema locale in cui essa si inserisce - della insussistenza di ulteriori indici che, soprattutto sul piano teleologico, possano suffragare l'ipotesi di un indirizzo politico legislativo programmaticamente orientato in senso contrario alle direttrici costituzionali.

D'altro canto, a meno di non ritenere che la qualità della provincia di ente direttamente rappresentativo sia deducibile in via immediata dagli artt. 1 e 5 della costituzione, a prescindere dunque da ogni ulteriore correlazione con il sistema costituzionale, con la logica conseguenza di affermarne anche la indisponibilità da parte dello stesso legislatore costituzionale cui deve ritenersi sottratto il potere di incidere sui principi supremi che reggono la forma di Stato; a parte questa eventualità più radicale, si diceva, quanto svolto potrebbe dirsi avvalorato dalla circostanza che la trasformazione di cui si parla mantiene integro il carattere rappresentativo dell'ente, potendosi addurre, anche alla luce di ben noti riscontri comparatistici che attengono alla stessa struttura del sistema parlamentare, che il modulo della investitura "mediata"(ossia derivante da altri organi a loro volta rappresentativi in

virtù di investitura in via diretta) sia comunque idoneo a preservare il necessario collegamento con l'interesse territoriale di riferimento.

Mette conto rammentare che in questo senso pare orientata la sentenza n.96 del 1968 della Corte costituzionale la quale, con riferimento alla provincia siciliana antecedentemente alla creazione dei liberi consorzi tra comuni, una volta sottolineato 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”, ha avuto modo di osservare che, potendosi e dovendosi estendere i principi cui all'art.48 Cost. anche alle elezioni di secondo grado, “non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che del resto sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art.83)”.

Come si vede, nella prospettiva della decisione appena evocata, la previsione costituzionale in ordine alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica si carica di un significato probatorio di più ampia portata, venendo appunto a dimostrare come la tecnica della elezione di secondo grado sia stata messa in opera persino quando l'esigenza di assicurare la fisionomia rappresentativa dell'organo costituzionale raggiunge il massimo grado di intensità. Altro è poi che in questo caso la elezione di secondo grado, come è largamente argomentato in sede di studio della forma di governo, appaia funzionale alla finalità di dislocare la figura presidenziale in una sfera rappresentativa tendenzialmente distanziata dai percorsi di formazione e di legittimazione dell'indirizzo politico: una precisazione che non dovrebbe smentire la conseguenza che ne discende ossia la impossibilità, alla stregua di tale evidenza costituzionale, di imputare allo schema dell'elezione di secondo grado l'alterazione degli elementi essenziali che connotano l'identità dell'ente locale di cui si parla.

In conclusione, gli elementi sopra considerati convergerebbero nel testimoniare che nella manovra riformatrice non è ravvisabile una trasformazione dell'ente che ne comporti la estromissione dai circuiti della rappresentanza territoriale e che valga a interromperne la compenetrazione con gli interessi espressi dall'area territoriale di pertinenza; sicché non sarebbe riscontrabile un contrasto della manovra con la

prescrizione costituzionale di cui all'art.5, che sancisce il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, nonché con l'attuale art.114, comma 2, che ha in larga misura recepito il contenuto dell'abrogato art.128 della Costituzione al quale la Corte costituzionale, come sopra si è visto, ha fatto riferimento a suo tempo .

2. Sulla scia delle precedenti considerazioni, si può aprire un altro versante di lettura della questione. E' importante invero considerare che il sistema delle autonomie locali è appunto un sistema, attraverso le cui articolazioni si realizza il principio dell'autonomia e dell'autogoverno secondo quello schema ascensionale che, con riferimento alle modalità di distribuzione delle funzioni amministrative, si trova oggi nitidamente visualizzato nell'art.118 Cost.

Peraltro, prescindendo qui dai processi di collegamento tra livelli di governo locale che sul piano dell'effettività vengono attivati dal protagonismo partitico, che sia questa l'immagine costituzionale da avere presente lo testimonia anche la fitta trama di relazioni che intercorrono tra le diverse componenti del sistema e che rende inadeguata una raffigurazione del governo locale che volesse delineare la posizione di ciascuna di esse pretendendo di astrarre dal quadro complessivo in cui si trovano iscritte e nel quale sono destinate ad operare.

Ne deriva che sarebbe almeno indispensabile verificare se la riforma possa talmente prosciugare il complessivo tasso di rappresentatività e democraticità del sistema dell'autogoverno locale fino al punto da renderlo costituzionalmente non sopportabile o comunque inadeguato. Ma occorrerebbe anche riconoscere il dovuto peso alla circostanza che la provincia si inserisce nel sistema delle autonomie locali quale ente "intermedio" tra due istanze, comune e regione, che detengono un rapporto diretto, sul versante delle modalità di investitura dei rispettivi organi di governo, con le realtà territoriali sulle quali insistono e con le relative frazioni locali del corpo elettorale. Non si tratta beninteso di scandagliare qui i motivi per cui l'affermazione della dimensione provinciale sia rimasta alquanto incerta, fino ad incorrere mai come adesso in atteggiamenti di rigetto che non esitano a formulare una sbrigativa accusa di inutilità, magari anche in ragione di questa collocazione "intermedia" ed in

particolare della concorrenza con una dimensione comunale fortemente radicata nei sentimenti collettivi ed avvertita in certo modo come soddisfattiva della domanda rappresentativa di prossimità. Per quanto interessa in questa visuale ricostruttiva, si tratterebbe piuttosto di chiedersi se, alla stregua della specifica natura dell'ente di cui si parla, sia possibile assolutizzare l'esigenza della rappresentanza diretta ritenendo che essa si presenti con un grado di cogenza costituzionale pressoché identico a quello che opera con riferimento alla dimensione comunale.

D'altro canto, è proprio da questi presupposti che sembra muovere la riforma quando attribuisce alla provincia della funzione di indirizzo e di coordinamento, la quale ha più congruamente sostituito la precedente previsione che le rimetteva addirittura l'esercizio di una funzione di indirizzo "politico"(e di coordinamento) difficilmente compatibile, a parte ogni altra considerazione che si potrebbe fare sul punto, con la derivazione dagli organi assembleari dei medesimi comuni che dovrebbero esserne i destinatari. Si sa bene che l'indirizzo e coordinamento riporta alla mente quel compito, largamente contestato, che, inteso come risolto sul piano amministrativo del limite dell'interesse nazionale, è stato assunto dallo Stato centrale prima della riforma del titolo quinto. Ma è pur vero che oggi l'esigenza che vi era sottesa si trova in qualche modo surrogata, ove occorra assicurare l'armonizzazione nell'esercizio di compiti amministrativi che coinvolgono sfere di interesse sovracomunale, dal criterio della sussidiarietà (anche con riguardo all'esercizio di compiti comuni) così come è stato concettualizzato e reso operativo nella giurisprudenza costituzionale..

In questa prospettiva, il ruolo della provincia ne esce più esattamente disegnato sulla sua vocazione di ente intermedio, atto a corrispondere all'esigenza di una visuale operativa di area vasta. Rimane l'incognita del rinvio alla legislazione statale e regionale ai fini della individuazione delle materie e dei limiti entro i quali questa funzione può essere esercitata, ma non può negarsi che in tal modo la provincia potrebbe ritrovare una sua incontestabile ragione d'essere, peraltro corrispondente a quella degli analoghi soggetti "intermedi" presenti in altri ordinamenti europei (come il *landkreis*, ma che è interessato attualmente, a quanto consta, da interventi di

razionalizzazione e accorpamento). D'altronde, non sembra disconoscibile che sempre più pressante risulta l'esigenza del coordinamento su scala sopracomunale in numerosi settori (si pensi in particolare a quello socio sanitario, dove si è determinata una proliferazione di organismi deputati a questo scopo), e di cui costituiscono elementi sintomatici le diverse figure, a partire dalle conferenze di servizi, che attualmente connotano le procedure decisionali nel nostro sistema amministrativo.

3. Non sembra che questi aspetti problematici possano dirsi superati dalla formulazione del novellato art.114 Cost, cui grande rilievo si è voluto dare nella discussione in materia, quando indica quali componenti costitutive della Repubblica Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Ed invero suona troppo perentorio l'argomento che la parità di *status* di componenti della Repubblica ufficializzato dalla disposizione anzidetta venga compromessa dalle nuove modalità elettive dei consigli provinciali dal momento che ciò impedirebbe alla provincia di condividere con regioni e comuni la funzione di immediata rappresentanza delle realtà territoriali che essi detengono.

Come si diceva, non si può nascondere la difficoltà di trarre implicazioni tanto stringenti a partire dall'enunciato dell'art.114 Cost., di certo non equiparabile sul punto all'art.28 della costituzione tedesca recante l'obbligo onnicomprensivo di "elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete" in vista della formazione delle rappresentanze locali. Ed altrettanto deve dirsi in riferimento all'art.117 comma 2, lett. p: vero è infatti che tra le materie di competenza esclusiva statale figura anche quella relativa a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni province e città metropolitane", ma è vero altresì che la locuzione "legislazione elettorale" non appare di per sé suscettibile, per le ragioni prima esposte, di respingere l'eventualità di un sistema elettivo indiretto, beninteso nel caso specifico della provincia ricorrendo qui le peculiari condizioni che potrebbero giustificarla.

Si conferma dunque che le disposizioni richiamate lasciano piuttosto indeterminata la quota di uniformità e la quota di differenziazione che deve reputarsi

costituzionalmente ammessa tra i soggetti che si trovano nominativamente indicati nell'art.114 . Questo non significa, è appena il caso di precisarlo, che la enunciazione dell'art.114 sia riducibile a mera garanzia di esistenza degli enti ivi enumerati quale che possa essere la conformazione impressa dal legislatore ordinario, significa piuttosto che l'art.114 non può essere utilmente interrogato se non correlandolo alla raffigurazione costituzionale cui esso implicitamente rinvia. Anche da questa ulteriore angolazione non si può dunque eludere l'immagine costituzionale della provincia quale componente "intermedia" del sistema delle autonomie, una collocazione che se vale a ribadire che il carattere rappresentativo rappresenta il nucleo indefettibile della sua identità in quanto ente autonomo in forza del secondo comma del medesimo art.114, non esclude che tale identità possa parimenti realizzarsi mediante il modulo della elezione di secondo grado da parte dei consigli comunali.

Resta da dar conto della disciplina di cui all'art.132, comma 2, che, a seguito della novellazione introdotta dalla legge n.3 del 2001, regola attualmente l'ipotesi del distacco delle province (e dei comuni) da una regione con aggregazione ad altra. A questo fine si prevede invero che la proposta della provincia necessiti della "approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle provincie interessate o del comune o dei comuni interessati espressa mediante referendum" (mentre nella pregressa versione, come si ricorderà, era sufficiente che fossero sentiti i soli consigli regionali). Se ne potrebbe inferire che la "popolazione provinciale" ha assunto in tal modo un rilievo costituzionale, per cui, al di là della perdurante diatriba concernente il carattere più o meno artificiale della definizione dei territori delle province, non sarebbe consentito sottrarle il rispecchiamento in un soggetto che ne abbia la rappresentanza diretta.

Occorre non di meno osservare che la disposizione costituzionale appena riportata convive con l'art.133, andato indenne da qualsiasi modificazione, il quale ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali (ovvero dell'istituzione di nuove province) si limita a prevedere l'iniziativa dei Comuni (nonché il parere della regione); mentre

sia per quanto riguarda la modifica delle circoscrizioni comunali sia con riferimento alla fusione di regioni o alla creazione di nuove regioni è sempre richiesta l'approvazione da parte delle popolazioni interessate.

Ora, è difficile non vedere in questa impostazione il segno che il rapporto tra la provincia ed il suo stesso territorio di riferimento risulta mediato dai comuni, nel senso che soltanto i comuni, almeno sotto il profilo della titolarità dell'iniziativa, detengono la disponibilità della sua conformazione. Il che basta per dire che, essendosi per lo meno davanti ad indicazioni costituzionali non univoche, piuttosto forzate possono apparire le implicazioni che si volessero trarre dal riferimento alla popolazione delle province, sicché occorrerebbe comunque confrontarsi con l'ipotesi che quel riferimento sia riducibile in definitiva ad a un mero criterio spaziale di identificazione dei cittadini chiamati ad esprimersi sulla scelta concernente l'appartenenza regionale.

.