

Prof. Avv. Marcello Cecchetti

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari

***SUI PIÙ EVIDENTI PROFILI DI POSSIBILE ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL
D.D.L. AS N. 1212 (DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE
PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI)***

AUDIZIONE PRESSO LA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA “*AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*”

del

prof. Marcello Cecchetti

*(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università
di Sassari)*

Roma, 14 gennaio 2014

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo. – 2. L'istituzione delle Città metropolitane con contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti. – 2.1. Il problema della competenza statale e della fonte utilizzabile per l'istituzione delle Città metropolitane. – 2.2. Analisi puntuale dei profili di possibile illegittimità costituzionale dei tre modelli istitutivi delle Città metropolitane disciplinati dal d.d.l. AS n. 1212. – 2.2.1. Il modello previsto per le Regioni speciali. – 2.2.2. Il modello della istituzione diretta delle Città metropolitane ad opera della legge in esame. – 2.2.3. Il modello della istituzione di ulteriori Città metropolitane nelle Regioni di diritto comune. – 3. La forma di governo delle nuove Città metropolitane e delle Province residue. – 3.1. Le molteplici criticità rispetto al diritto costituzionale vigente.

1. – Premessa di metodo

Gli spunti di riflessione che ritengo di offrire alle valutazioni di questa Ecc.ma Commissione ai fini dell'esame del disegno di legge in discussione si

FIRENZE – 50125 Via Santo Spirito, 29

ROMA – 00195 Via Antonio Mordini, 14

Ph. 055-214529 – Mob. 335-8160806 – Fax. 055-280766

Pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it

P. IVA: 04621680489

concentreranno esclusivamente su quelli che, a mio parere, costituiscono i principali e più evidenti (ancorché non esclusivi) dubbi di legittimità costituzionale che la lettura del testo approvato dalla Camera dei deputati fa emergere.

Sono ben consapevole che l'intervento riformatore in esame è costruito in una prospettiva di "velata transitorietà", che lo vorrebbe in qualche misura "completato" e "integrato" dalla riforma costituzionale prefigurata nel d.d.l. cost. AC n. 1543, ancorché il riferimento esplicito alla suddetta riforma costituzionale *in itinere* risulti oggi scomparso dal testo dell'art. 1, comma 1, rispetto all'originario disegno di legge governativo.

Tuttavia, proprio l'incertezza che attualmente grava sull'*an* e sul *quando* (oltre che sui contenuti) di quella riforma costituzionale, nonché la prognosi di una verosimile approvazione anticipata di questo intervento di legislazione ordinaria, rendono necessaria una valutazione di costituzionalità di quest'ultimo rigorosamente parametrata sul diritto costituzionale oggi vigente. È del tutto evidente, infatti, che, quanto meno per gli aspetti problematici che investono – come si vedrà – la competenza della legge ordinaria dello Stato, qualora il progetto in esame giunga a definitiva approvazione prima di qualunque eventuale riforma costituzionale, il parametro di validità della legge approvata non potrà che essere il diritto costituzionale attualmente in vigore e a nulla potranno valere eventuali modifiche costituzionali successive, non potendo giammai una norma nata illegittima per difetto di competenza della fonte di produzione divenire successivamente legittima in forza di una nuova attribuzione di potere normativo che ne determini una sorta di "legittimità sopravvenuta".

Tengo a sottolineare, inoltre, che la rigorosa valutazione preliminare circa la conformità a Costituzione di una riforma complessa e articolata quale quella di cui qui si discute non è certo liquidabile come inutile pedanteria o noiosa pignoleria "antiriformista". Essa, tutt'al contrario, è il frutto di quel particolare atteggiamento di prudenza che dovrebbe sempre connotare le istituzioni legislative proprio al fine di assicurare solidità, certezza negli esiti e stabilità nel tempo ad interventi

riformatori di questo tipo, evitando in tal modo di replicare alcune deprecabili quanto dannose esperienze degli ultimi anni. Il riferimento va, evidentemente, ancorché in via meramente esemplificativa, agli approssimativi e del tutto inadeguati interventi operati con l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 e con gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, poi dichiarati costituzionalmente illegittimi dal Giudice delle leggi con la sent. n. 220/2013 – ad oltre un anno e mezzo di distanza – e i cui gravissimi effetti ancora perdurano con la incredibile vicenda del mancato rinnovo degli organi elettivi provinciali giunti a scadenza in un numero sempre maggiore di Province a tutt'oggi oggetto di eccezionali provvedimenti di commissariamento. Ma si potrebbe ricordare anche la vicenda – parimenti sorprendente – delle Province sarde, inopinatamente soppresse mediante un referendum regionale clamorosamente inammissibile e palesemente incostituzionale (considerata la speciale disciplina contenuta nello statuto-legge costituzionale che stabilisce, all'art. 43, la necessità almeno delle tre Province storiche di Cagliari, Nuoro e Sassari, nonché la fonte e il procedimento per la modificazione delle circoscrizioni provinciali esistenti) e, ciò nondimeno, a tutt'oggi “appese” a contenziosi giurisdizionali (da ultimo anche davanti alla Corte costituzionale – cfr. TAR Sardegna, Sez. II, ord. n. 881/2013) dall'esito ancora incerto e che hanno determinato un vero e proprio caos istituzionale fondato sulle “sabbie mobili”, con conseguente ulteriore disaffezione dalla politica da parte dei cittadini e sfiducia crescente nelle istituzioni.

Pertanto, al di là di qualunque valutazione di merito politico circa le soluzioni e le scelte che il testo in esame ci consegna e che certamente non competono in questa sede al sottoscritto, ritengo che sia specifico compito del costituzionalista offrire il proprio autonomo e libero contributo di studioso e di giurista nella valutazione prognostica dei possibili profili di dubbia legittimità costituzionale che si appalesano alla sua particolare sensibilità, individuando, se possibile, rimedi praticabili ed eventuali soluzioni alternative.

In questa ottica, ho scelto di focalizzare la mia attenzione solo su due tra i molti

oggetti del progettato intervento riformatore: l'istituzione delle Città metropolitane, cui si accompagna la contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti, e la nuova forma di governo prevista per le Province residue, nonché per le neoistituite Città metropolitane, prevalentemente – se non esclusivamente, come si vedrà – incentrata su modelli di elezione di secondo grado o indiretta.

2. – L'istituzione delle Città metropolitane con contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti

L'oggetto più rilevante e di maggiore impatto dell'intero progetto è costituito, senza dubbio, dalla disciplina concernente l'istituzione delle Città metropolitane, con la contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti.

L'impianto complessivo di tale disciplina è costruito su alcuni presupposti fondamentali sicuramente condivisibili:

- la indispensabilità/necessità di un ente di area vasta al quale siano intestate le funzioni amministrative di cura e gestione concreta di interessi che – per il loro dimensionamento territoriale e, in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. – non risultino razionalmente allocabili in capo ai singoli Comuni e neppure al livello dell'Amministrazione regionale;
- la indispensabilità/necessità di una complessiva ridefinizione dei confini delle attuali circoscrizioni territoriali di area vasta, che risulti finalmente adeguata ai mutamenti socio-economici, demografici e strutturali intervenuti negli ultimi decenni;
- il carattere assolutamente “strategico” che possono assumere le aree metropolitane in molti contesti territoriali del Paese e la “centralità” della tanto agognata e mai realizzata istituzione degli enti “Città metropolitana” anche (e per l'appunto) al precipuo scopo di favorire il predetto processo di razionalizzazione complessiva delle attuali circoscrizioni provinciali.

Per l'istituzione delle Città metropolitane, il testo approvato dalla Camera dei

deputati contempla fundamentalmente tre modalità:

- a) l'istituzione diretta e in prima applicazione di 9 Città (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), cui si aggiunge quella di Roma Capitale, ad opera della legge in esame (art. 2, comma 1, I periodo, e comma 3, nonché art. 3);
- b) l'istituzione affidata alle libere opzioni di tre Regioni speciali (Sardegna, Regione Siciliana e Friuli-Venezia Giulia) (art. 2, comma 1, II e III periodo);
- c) l'istituzione di ulteriori Città metropolitane nelle Regioni di diritto comune in presenza di determinati presupposti e requisiti, mediante uno speciale procedimento che richiama l'art. 133, primo comma, Cost., ancorché con deroghe e integrazioni di non secondario rilievo (art. 2, commi 2 e 3, nonché art. 3, commi 9 e 11).

L'istituzione delle Città metropolitane nelle Regioni di diritto comune (ipotesi *sub a* e *sub c*) è destinata a sostituire le Province preesistenti, con tendenziale coincidenza della circoscrizione metropolitana con il territorio di queste ultime, fatta salva la doppia possibilità, da un lato, di adesione al nuovo ente di Comuni appartenenti a circoscrizioni provinciali limitrofe (art. 2, comma 3), dall'altro, di non adesione di Comuni appartenenti al territorio designato della Città metropolitana, con mantenimento della loro ricomprensione all'interno della Provincia preesistente (che risulterà corrispondentemente ridisegnata nei suoi confini) (art. 3, comma 9).

Si tratta, come si può agevolmente comprendere anche da questa schematicissima sintesi, di una disciplina di non facile lettura e certo di non immediata comprensibilità, anche in ragione della sua collocazione in disposizioni diverse che si integrano e richiamano vicendevolmente, creando un senso di complessivo disorientamento, anziché favorire la semplificazione e la chiarezza del disegno riformatore.

Come detto, però, vorrei concentrarmi sui profili che più di altri mi paiono problematici dal punto di vista della conformità di tale disciplina rispetto al vigente quadro costituzionale.

2.1. – Il problema della competenza statale e della fonte utilizzabile per l'istituzione delle Città metropolitane

Come è noto, l'art. 117 Cost., ossia la principale (ancorché non esclusiva) sede costituzionale in cui si individuano gli ambiti spettanti alla potestà legislativa ordinaria dello Stato non contempla espressamente la “*istituzione delle Città metropolitane*”, limitandosi ad affidare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia di cui alla lett. *p*) del secondo comma, ossia la “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”.

Anche a prescindere da una compiuta e puntuale individuazione di ciò che debba ritenersi ricompreso all'interno delle tre locuzioni “*legislazione elettorale*”, “*organi di governo*” e, soprattutto, “*funzioni fondamentali*”, come da tempo ha chiarito la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza (peraltro, inizialmente un po' incerta: cfr. S. PAJNO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2010), si tratta di una competenza indiscutibilmente “delimitata” e perciò non idonea a ricomprendere l'intera materia spettante al legislatore statale prima della legge cost. n. 3 del 2001 e coincidente con il c.d. “*ordinamento degli enti locali*” (da ultimo, nella sent. n. 220/2013, il Giudice delle leggi ha parlato di “*componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti*” espressamente contemplati nella citata norma costituzionale – cfr. par. 12.1. del *Considerato in diritto*). A tacer d'altro, non si comprenderebbe, altrimenti, il senso e la portata normativa dell'avvenuta abrogazione del vecchio art. 128 Cost. (“*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni?*”) ad opera della medesima legge cost. n. 3 del 2001.

Ora, a me pare davvero difficile sostenere che la “*istituzione delle Città metropolitane*” possa essere ricondotta ad uno dei tre ambiti di potestà legislativa esclusiva statale individuati tassativamente dalla lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Pertanto, in assenza di altri titoli di legittimazione della competenza legislativa

ordinaria dello Stato, che risultino rinvenibili tanto nel terzo comma dello stesso art. 117 quanto in altre disposizioni costituzionali, non potrebbe che applicarsi la disposizione generale dell'art. 117, quarto comma, ossia la c.d. "clausola di residualità", che affida la competenza legislativa ordinaria alle Regioni *"in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*.

Tale conclusione potrà non piacere o essere considerata illogica, inefficiente e non idonea a consentire un intervento ordinamentale sicuro, tempestivo ed uniforme su tutto il territorio nazionale, oppure, ancora, potrà essere considerata come una vera e propria "svista" o "dimenticanza" del legislatore costituzionale del 2001, che avrebbe omesso di predisporre, affidandola espressamente allo Stato, una competenza legislativa unitaria in grado assicurare la istituzione di enti costituzionalmente necessari (ancorché evidentemente non riferibili all'intero territorio nazionale ma solo ad alcune porzioni di esso) e costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. Questo, però, è il portato del testo costituzionale vigente (del resto pienamente coerente con i poteri che già la legislazione nazionale anteriore alla riforma costituzionale del 2001 – cfr. legge n. 142/1990 e d.lgs. n. 267/2000 – affidava alle Regioni in tema di procedimenti istitutivi delle Città metropolitane): la competenza legislativa ad istituire tali enti spetta, in via generale, al legislatore regionale.

Gli argomenti che solitamente vengono invocati in senso contrario al fine di accreditare la configurabilità della potestà legislativa ordinaria dello Stato mi paiono assai fragili e sostenibili solo al prezzo di un evidente quanto pernicioso indebolimento della precettività del testo costituzionale.

Non mi convince, innanzitutto, il tentativo (più frequente) di forzare la lettera dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., sostenendo che la competenza statale ivi individuata *"non potrebbe certo esplicarsi appieno, e anzi risulterebbe irrimediabilmente tronca, se non sostanzialmente muta, se non vi fosse anche e nel medesimo tempo quella di determinare le modalità di istituzione, mutamento e soppressione delle Città metropolitane. Ragioni di essenziale efficienza ordinamentale richiedono, insomma, che la definizione degli aspetti*

essenziali dell'istituzione territoriale, così come di quelli organizzativi e funzionali, siano concentrati nel medesimo livello normativo e collocati, come appena detto, al centro dell'intero ordinamento per evidenti ragioni di uniformità e di unità giuridica (richiamandosi sul punto anche l'art. 120, comma 2, Cost.)” (così, da ultimo, G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 12).

Si tratta, per la verità, di un argomento facilmente superabile proprio seguendo la medesima logica di ragionamento: basterebbe, infatti, che il legislatore statale provvedesse a definire la conformazione strutturale e funzionale delle Città metropolitane, mediante l'adozione di una compiuta disciplina elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di tali enti nel rigoroso rispetto dei limiti della propria competenza di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. e, contestualmente, imponesse alle Regioni un termine per l'attivazione e l'esercizio della loro competenza a disciplinare l'istituzione e ad istituire i nuovi enti, prefigurando al contempo l'esercizio dell'eventuale potere sostitutivo straordinario ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. per le ipotesi in cui si configurasse un “inadempimento” regionale tale da integrare uno dei presupposti espressamente contemplati dalla citata norma costituzionale di chiusura.

Non mi convince neppure l'altro tentativo (in verità, meno frequente del primo) di sostenere la configurabilità della competenza legislativa ordinaria dello Stato, rinvenendone il fondamento direttamente nel principio di unità repubblicana sancito dall'art. 5 Cost.; secondo questa tesi, sarebbe “*inevitabile – quasi consustanziale, potrebbe dirsi – che le procedure di istituzione di un nuovo livello ordinamentale, per di più dotato di competenze costituzionalmente previste e garantite, siano disciplinate in modo unitario, e dunque dalla legge dello Stato, seppure nel rispetto della posizione, del ruolo e dei poteri che la Costituzione riconosce non solo alle Regioni, ma anche agli altri livelli territoriali di governo della collettività nazionale indicati nell'art. 114 Cost., e quindi ai Comuni e alle Province?*” (così, ancora, G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 12).

L'argomento è forse ancor più debole dell'altro; *in primis*, perché la norma

costituzionale sulla tassatività delle competenze legislative statali e sulla spettanza alle Regioni della potestà legislativa in via generale-residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) è esplicita, chiara e perentoria nello stabilire che laddove non sia “*espressamente riservata*” una data materia alla legislazione dello Stato, la competenza legislativa spetta inequivocamente alle Regioni; in secondo luogo, perché è davvero difficile comprendere come lo Stato possa auto-intestarsi una competenza sulla base dell’art. 5 Cost., che non contiene affatto norme sulla distribuzione delle competenze, al tempo stesso dovendo – in tesi – “*rispettare la posizione, il ruolo e i poteri che la Costituzione riconosce alle Regioni*” e, dunque, in special modo, le competenze legislative a queste ultime attribuite proprio dall’art. 117, quarto comma, Cost.

Rispetto ad un simile quadro, che ci consegna una insuperabile competenza legislativa regionale di tipo residuale in materia di *istituzione delle Città metropolitane*, mi pare che sussista un solo titolo di legittimazione della legge ordinaria dello Stato ad intervenire nella materia *de qua*.

Si tratta della competenza espressamente affidata alla “*legge della Repubblica*” dall’art. 133, primo comma, in materia di “*mutamento delle circoscrizioni provinciali*” (che, come ha recentemente chiarito la Corte costituzionale nella sent. n. 220/2013, al par. 12.2 del *Considerato in diritto*, comprende parimenti la “*introduzione di nuovi enti*”, la “*soppressione di quelli esistenti*” o la “*semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori*”), competenza che, del tutto fisiologicamente, può senz’altro venire in considerazione se lo stesso legislatore statale si determini nel senso di configurare l’ente Città metropolitana come “*sostitutivo/alternativo*” all’ente Provincia; infatti, l’inevitabile effetto di “*mutamento delle circoscrizioni provinciali*” che si determinerebbe in simili ipotesi consentirebbe (anzi, imporrebbe) proprio l’attivazione della speciale competenza legislativa statale e dello speciale procedimento contemplati nell’art. 133, primo comma, Cost.

In altri termini, qualora il legislatore statale, nell’esercizio della propria competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. in materia di “*componenti*

essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento” delle Città metropolitane, optasse per una configurazione ordinamentale di tali enti in termini di “alternatività/sostituzione” rispetto alle Province preesistenti – come, per l'appunto avviene nel caso del progetto di legge in esame – ben si potrebbero ritenere sussistenti i presupposti per l'emersione della speciale competenza legislativa ordinaria dello Stato prevista dall'art 133, primo comma, Cost., resa necessaria dalla riserva in materia di *“mutamento delle circoscrizioni provinciali”*.

Naturalmente, come cercherò di mettere in evidenza puntualmente nelle prosiegue della riflessione, la possibilità di rinvenire il titolo di competenza della legge ordinaria dello Stato nell'art. 133, primo comma, Cost. – ancorché limitatamente alla specifica ipotesi appena descritta – non esclude che tale disposizione costituzionale debba trovare integrale e fedele applicazione, particolarmente nella parte in cui essa individua un procedimento legislativo “atipico” o “rinforzato” mediante la previsione dell'iniziativa riservata ai Comuni e del parere obbligatorio e non vincolante della Regione (si tenga conto che la Corte costituzionale ha espressamente ammesso anche l'utilizzabilità dello strumento del decreto legislativo del Governo, ma pur sempre a condizione che *“gli adempimenti procedurali destinati a ‘rinforzare’ il procedimento (e consistenti nell’iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata”* – cfr. sentt. nn. 220/2013 e 347/1994).

Le considerazioni fin qui sviluppate sono evidentemente limitate al piano delle fonti di rango legislativo ordinario e delle relative competenze rispettivamente spettanti allo Stato e alle Regioni in base alla Costituzione vigente.

Ciò, evidentemente, non impedisce affatto allo Stato di attivare il livello di produzione normativa di rango costituzionale, rispetto al quale non si pone alcun problema di ripartizione di competenze (e, in particolare, non si pone alcuna delle menzionate limitazioni della potestà normativa spettante al livello statale) e che, al momento attuale, rappresenterebbe lo strumento senz'altro più sicuro (nonché

sistematicamente più coerente) al fine di conseguire il risultato di una riforma ordinamentale del sistema degli enti di area vasta solida e duratura.

In una simile prospettiva si tratterebbe, in altri termini e anche indipendentemente da eventuali interventi di revisione costituzionale in senso stretto, di affidare gli obiettivi e la disciplina puntuale della riforma in esame ad un progetto di legge costituzionale da approvarsi nelle forme previste dall'art. 138 Cost., magari accompagnando una simile operazione con le opportune “decostituzionalizzazioni” *pro futuro* tramite rinvii a fonti legislative ordinarie, allo scopo di garantire la necessaria flessibilità e adattabilità nel tempo della disciplina. Con il che sarebbero superati in radice tutti i problemi collegati al riparto costituzionale delle competenze e alla fonte utilizzata, consentendosi altresì un intervento di decisa semplificazione del testo normativo in esame (la cui attuale tortuosità è frutto evidente degli equilibrismi resi necessari dalle maglie strettissime in cui la Costituzione vigente costringe la legge ordinaria dello Stato), residuando esclusivamente l'eventuale scrutinio di costituzionalità sui contenuti della riforma in relazione ai soli “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” che, come è noto, rendono pur sempre ammissibile – ancorché a maglie certamente assai più ampie – il sindacato del Giudice delle leggi anche sulle fonti di rango costituzionale.

Un'ultima notazione di carattere generale deve essere spesa in relazione alla istituzione delle Città metropolitane nelle Regioni speciali.

In questo caso la potestà legislativa ordinaria dello Stato incontra senza dubbio limiti ancor più stringenti e incisivi rispetto a quelli sopra illustrati e riferiti alla ripartizione di competenze con le Regioni di diritto comune. Tutte le Regioni speciali, infatti, a seguito delle modifiche statutarie introdotte dalla legge cost. n. 2 del 1993, sono titolari di potestà legislativa primaria ed esclusiva in materia di “*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*”, con la conseguenza che l'art. 133 Cost. non può essere ritenuto in alcun modo applicabile in queste Regioni (data la capacità derogatoria degli statuti speciali nei confronti del Titolo V Cost.) e

che un intervento di legislazione statale ordinaria può condizionare e limitare la suddetta competenza regionale esclusiva pressoché solo attraverso le “*norme fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale*”. Si consideri, inoltre, che tale strumento non soltanto può ritenersi adottabile solo limitatamente agli ambiti in cui il legislatore ordinario statale disponga di una competenza legislativa in base alla Carta costituzionale (dunque, in questo caso, solo nella materia di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell’art. 117), ma è in grado altresì di costituire un vincolo assai più blando per il legislatore regionale, lasciando in definitiva alla libera determinazione di quest’ultimo tutto quanto non possa essere ricondotto al concetto di “*norma fondamentale*”.

2.2. – Analisi puntuale dei profili di possibile illegittimità costituzionale dei tre modelli istitutivi delle Città metropolitane disciplinati dal d.d.l. AS n. 1212

2.2.1. – Il modello previsto per le Regioni speciali

Alla luce dei parametri costituzionali appena illustrati, è possibile passare all’esame puntuale del testo qui in discussione.

Per ragioni di semplicità e di ordine logico del ragionamento, vorrei partire dalla disciplina specificamente rivolta alle Regioni speciali e contenuta nel solo art. 2, comma 1, II e III periodo.

Tale disciplina è costruita essenzialmente su tre capisaldi:

- la previsione della semplice “facoltà” (evincibile dal verbo “*possono*”) di istituire Città metropolitane per le sole Regioni Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia-Giulia;
- l’espressa limitazione di tale “facoltà” ai “*rispettivi capoluoghi di regione*”, nonché alle “*province già all’uopo individuate come aree metropolitane dalle rispettive leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge*”;
- la previsione della generale applicabilità alle Città metropolitane

eventualmente istituite nelle suddette Regioni di tutte “*le disposizioni di cui alla presente legge*”, “*in quanto compatibili e fatte salve le eventuali modifiche apportate dalle leggi regionali*”.

Al fine di valutare la legittimità costituzionale di tale disciplina, il parametro da utilizzare, come accennato più sopra, non può che essere quello che definisce la competenza del legislatore ordinario statale a stabilire quelle “*norme fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale*” che risulterebbero in grado di imporsi come vincolo di conformità alla potestà legislativa esclusiva degli enti regionali ad autonomia speciale nella materia dell’*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*.

Al riguardo, mi pare possibile ragionare come segue.

La disciplina in questione non istituisce direttamente né disciplina il procedimento di istituzione delle Città metropolitane nelle Regioni speciali. Essa, a ben vedere, si limita a prevedere la “possibilità” di istituzione delle Città metropolitane in tre delle cinque Regioni in questione e ad “offrire” a queste ultime una regolamentazione generale della suddetta “istituzione”, nonché dei profili strutturali, organizzativi e funzionali dei nuovi enti, espressamente qualificata come integralmente “cedevole” rispetto all’intervento del legislatore regionale.

Nonostante la dichiarata “cedevolezza”, per quanto ho provato ad argomentare più sopra, mi pare assai difficile che il legislatore statale possa fondare la propria competenza ad “offrire” alle Regioni speciali una regolamentazione generale della istituzione delle Città metropolitane sull’art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. Tale titolo di legittimazione, infatti, è in grado di dare adeguata copertura competenziale alla legge dello Stato solo con riferimento alla disciplina dei profili strutturali, organizzativi e funzionali degli enti in questione; e ciò che lo Stato non potrebbe fare per le Regioni di diritto comune non potrebbe ovviamente farlo, a maggior ragione, per le Regioni speciali, neppure dichiarando il carattere integralmente cedevole della disciplina.

In ogni caso, anche ad ammettere – per ipotesi – la sussistenza della competenza

statale ad adottare tutta la normativa in esame (compresa la disciplina sulla istituzione dei nuovi enti), va osservato che, in realtà, essa pretende di imporre esclusivamente due ordini di vincoli negativi asseritamente “inderogabili” ai legislatori delle Regioni speciali: il primo, consistente nel “divieto” di istituire Città metropolitane nella Regione Valle d’Aosta e nella Regione Trentino-Alto Adige; il secondo, consistente nel “divieto” rivolto alle restanti Regioni speciali di istituire Città metropolitane in province diverse da quelle “già all’uopo individuate come aree metropolitane dalle rispettive leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Che vincoli di tal genere possano essere correttamente qualificati come “*norme fondamentali*” di una legge di grande riforma economico-sociale non mi pare seriamente sostenibile.

Nel secondo caso, ci troviamo di fronte ad una sorta di “cristallizzazione storica” delle scelte legislative già compiute dagli stessi legislatori delle Regioni interessate; ed è evidente che tali “scelte legislative regionali” pregresse non possono certo essere trasformate oggi in “*norme fondamentali di grande riforma*” dello Stato. Tale limitazione, dunque, andrebbe opportunamente eliminata.

Nel primo caso, l’unica plausibile ragione per la quale il “divieto” di istituzione di Città metropolitane per le Regioni Valle d’Aosta e Trentino Alto-Adige potrebbe assumere la natura di “*norma fondamentale di grande riforma*” sarebbe quella di collegare tale divieto ad una “*norma fondamentale*” implicita che si ritenesse ricavabile dal modello predisposto per le Regioni ordinarie, secondo cui la Città metropolitana dovrebbe sempre necessariamente configurarsi come ente “alternativo/sostitutivo” rispetto alla Provincia; se così fosse, tale sostituzione non potrebbe evidentemente avvenire né in Valle d’Aosta, per l’assenza di un ente provinciale, né in Trentino-Alto Adige, in ragione dell’autonomia costituzionalmente garantita alle due Province autonome di Trento e di Bolzano. Tuttavia, poiché è la stessa legge in esame, come si è rilevato, a qualificarsi espressamente come cedevole in ogni sua parte per le Regioni speciali, da ciò

dovrebbe conseguire che anche quella configurazione della Città metropolitana come ente necessariamente “alternativo/sostitutivo” rispetto alla Provincia dovrebbe ritenersi liberamente derogabile da parte dei legislatori regionali in questione (quando non sussistano addirittura obblighi statutari in tal senso, come ad esempio nel caso dell’art. 43, primo comma, dello Statuto della Sardegna, che garantisce costituzionalmente le tre Province storiche di Cagliari, Nuoro e Sassari); di qui l’irrazionalità intrinseca di quel divieto imposto alle sole Regioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige, oltre che l’irragionevole disparità di trattamento nei confronti delle altre tre Regioni speciali alle quali è espressamente consentita l’istituzione delle Città metropolitane, ancorché in aggiunta agli enti provinciali preesistenti.

Anche in questo caso, pertanto, andrebbe eliminata la norma di “divieto”, consentendo l’eventuale istituzione di Città metropolitane anche alle Regioni Valle d’Aosta e Trentino Alto-Adige.

Qualora si volesse effettivamente introdurre una disciplina rivolta a garantire alcune condizioni di uniformità alle scelte dei legislatori delle Regioni speciali, risulterebbe senz’altro più corretto e più utile mettersi seriamente nell’ottica di esercitare la potestà legislativa ordinaria di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell’art. 117 Cost., adottando una apposita disciplina di “*norme fondamentali*” sulla materia elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali delle Città metropolitane che risulti specificamente rivolta agli ordinamenti delle autonomie speciali.

2.2.2. – Il modello della istituzione diretta delle Città metropolitane ad opera della legge in esame

Per quanto ho cercato di illustrare più sopra, l’unico titolo competenziale in grado di conferire pieno e legittimo fondamento costituzionale all’esercizio di una potestà legislativa ordinaria dello Stato sulla “*istituzione delle Città metropolitane*” non può che essere rinvenuto nell’art. 133, primo comma, Cost., previa scelta del medesimo

legislatore – nell’esercizio della competenza esclusiva riconosciuta dall’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. in ordine alle “*componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento*” delle Città metropolitane – di configurare tali enti come necessariamente “alternativi/sostitutivi” delle Province preesistenti. Ciò per la semplice ragione che una scelta siffatta comporta inevitabilmente un “*mutamento delle circoscrizioni provinciali*” e, di conseguenza, la necessità costituzionale di attivare la fonte legislativa statale “atipica” e “rinforzata” di cui al predetto art. 133 Cost.

Orbene, nel caso in esame, tale presupposto competenziale può dirsi verosimilmente soddisfatto: il testo del progetto, infatti, ci consegna indiscutibilmente la diretta istituzione di alcune Città metropolitane che nel loro territorio di riferimento prendono il posto delle preesistenti Province. Dunque, la fonte competente ad istituire una Città metropolitana così connotata può senz’altro essere la peculiare “*legge della Repubblica*” dell’art. 133, primo comma, ancorché venga contemplato, in realtà, un procedimento a più fasi per la definitiva determinazione delle nuove circoscrizioni territoriali degli enti coinvolti.

Tuttavia, ciò che appare certamente violato o, al più, palesemente derogato è il procedimento configurato in termini puntuali da tale norma costituzionale per l’adozione della predetta “*legge della Repubblica*” e, in particolare, le previsioni concernenti l’iniziativa dei Comuni e il parere obbligatorio ma non vincolante della Regione.

È pur vero che il I periodo del comma 3 dell’art. 2, nello stabilire in via generale che “*il territorio della città metropolitana (...) coincide con quello della provincia omonima*” si preoccupa di precisare “*ferma restando l’iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l’adesione alla città metropolitana*”, provando con ciò – seppure con formulazione sintatticamente assai ambigua – ad accreditare l’idea del necessario rispetto del procedimento stabilito dalla norma costituzionale evocata.

Si tratta, però, poco più che di un abile gioco di specchi, giacché l’art. 133, primo

comma, risulta per più aspetti contraddetto e/o derogato.

In primo luogo, perché ai singoli Comuni compresi nella “Provincia omonima” non è affatto riconosciuto alcun potere di iniziativa nell’adesione alla Città metropolitana; tanto è vero che per la sottrazione al nuovo ente neoistituito e la permanenza all’interno della “Provincia omonima” (con conseguente mantenimento in vita di quest’ultima, con variazione dei confini) l’art. 3, comma 9, stabilisce che solo almeno *“un terzo dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana ovvero un numero di comuni che rappresenti un terzo della popolazione della provincia, comunque tra loro confinanti”* possano deliberare *“con atto adottato dal rispettivo consiglio comunale a maggioranza assoluta dei componenti, la volontà di non aderire alla rispettiva città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima”*. Dunque, a ben vedere, la disciplina in esame pretende addirittura di negare – impedendone l’esercizio – quel potere di iniziativa che indiscutibilmente la norma costituzionale riconosce a ciascun Comune (grande o piccolo che sia).

In secondo luogo, perché il potere di iniziativa dei Comuni delle Province limitrofe è limitato espressamente ai soli “Comuni capoluogo” e il potere di questi ultimi, a sua volta, è trasformato in un inedito potere di “concertazione” ai fini del raggiungimento di una “intesa” con la Regione promossa dal Governo, con conseguente trasformazione, altresì, del potere consultivo regionale da meramente obbligatorio a “para o pseudo-vincolante” (cfr. l’art. 2, comma 3, II periodo, di cui è prevista espressamente l’applicabilità anche alla predetta procedura di “sottrazione” dei Comuni compresi nel territorio della “Provincia omonima” ad opera del comma 11 dell’art. 3).

In terzo luogo, perché in conseguenza dell’eventuale esito negativo dell’intesa, si stabilisce che spetti al *“Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Ministro dell’interno, udito il parere del Presidente della regione”* decidere “in via definitiva in ordine all’approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane”; e certo non vale a garantire una qualche conformità alla Costituzione (la quale non contempla

alcuna “discrezionalità” del Governo in ordine alla presentazione alle Camere del disegno di legge di iniziativa comunale) la successiva e del tutto pleonastica precisazione “*ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione*”.

Che tali profili di contrasto con la chiara disciplina procedimentale della norma costituzionale – pure apparentemente e ripetutamente evocata – determinino una prognosi di pressoché sicura illegittimità costituzionale della disciplina che qui si esamina non è ragionevolmente contestabile.

A tacer d’altro, merita la dovuta considerazione almeno il fatto che la Corte costituzionale, proprio nella recentissima sent. n. 220/2013, nel ribadire *expressis verbis* “l’indeffettibilità del procedimento previsto dall’art. 133, primo comma, Cost.”, ha ricordato che solo una norma di rango costituzionale può assumere “capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell’art. 133, primo comma, della Costituzione”, osservando altresì che “*la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell’art. 133, primo comma, Cost., l’iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l’iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione*” e che, proprio a tal proposito, “*sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto*” (cfr. il par. 12.2 del *Considerato in diritto*).

2.2.3. – Il modello della istituzione di ulteriori Città metropolitane nelle Regioni di diritto comune

Considerazioni in parte analoghe a quelle appena sviluppate, ma con aggravio dei profili di dubbia legittimità costituzionale, possono essere spese anche in relazione al terzo modello di istituzione delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario: quello prefigurato dall’art. 2, comma 2, che contempla la possibilità che siano istituite altre Città metropolitane, oltre alle dieci istituite in prima

applicazione e sempre in sostituzione di Province preesistenti, in presenza di determinati requisiti e condizioni (Province con popolazione superiore a un milione di abitanti, purché l'iniziativa sia assunta dal comune capoluogo della provincia e da altri comuni che complessivamente rappresentino almeno 500.000 abitanti della provincia medesima; oppure due Province confinanti che complessivamente raggiungono almeno 1.500.000 abitanti, purché l'iniziativa sia esercitata dai due comuni capoluogo e da altri comuni che rappresentino complessivamente almeno 350.000 abitanti per provincia).

In questo caso si pone, in primo luogo, il problema del fondamento costituzionale della competenza legislativa ordinaria dello Stato. Infatti, mentre nell'ipotesi precedente eravamo di fronte ad una disciplina che in qualche modo si connotava per la diretta istituzione *ope legis* delle Città metropolitane in sostituzione delle preesistenti Province, qui ci troviamo di fronte, invece, non ad una “*disciplina istitutiva/sostitutiva*” ma ad una “*disciplina sull'istituzione/sostituzione*”, ossia sulla futura possibilità di istituire nuove e ulteriori Città metropolitane in luogo di Province.

Dei dubbi che una simile operazione possa rientrare integralmente nella competenza legislativa esclusiva dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. si è già detto. Ma pare altresì da escludere che l'operazione in questione possa essere ricondotta alla speciale competenza legislativa “atipica” e “rinforzata” di cui all'art. 133, primo comma, Cost., se non altro perché in questo caso dalla disciplina in esame non scaturisce, di per sé, alcun mutamento di circoscrizioni provinciali.

In ogni caso, e il dato è davvero dirimente, la norma costituzionale appena richiamata risulta contraddetta e/o derogata per le medesime ragioni già esposte con riferimento al modello della istituzione diretta (dal momento che al modello che qui si esamina si applicano tanto il comma 3 dell'art. 2, quanto i commi 9 e 11 dell'art. 3). Oltre a ciò, l'art. 133, primo comma, è altresì derogato sia dalla riserva della iniziativa ai soli Comuni capoluogo, sia dalle condizioni demografiche minime che, a tutta evidenza, risultano totalmente estranee al precetto costituzionale e, anzi, pretendono di limitarne la piena applicabilità finendo per negare quel potere

di iniziativa che dovrebbe spettare a ciascun singolo Comune senza eccezioni di sorta.

Solo per chiarezza, si osservi che tale ultima considerazione non significa che il legislatore statale non possa valutare negativamente la proposta di “*mutamento delle circoscrizioni provinciali*” proveniente da un Comune in ragione di valutazioni discrezionali anche di ordine demografico, determinandosi nel senso di non approvare la legge *ex art.* 133, primo comma, Cost.; ciò che, però, al legislatore statale il vigente testo costituzionale certamente impedisce è la pretesa di limitare o addirittura disconoscere il diritto di iniziativa dei singoli Comuni mediante una disciplina che, in via generale ed astratta, si proponga di predeterminare le condizioni o i requisiti minimi per la positiva conclusione di un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali.

3. – La forma di governo delle nuove Città metropolitane e delle Province residue

Il secondo campo in cui emergono le maggiori novità del d.d.l. in esame è senz'altro quello del modello di forma di governo che si vorrebbe applicare alle neoistituite Città metropolitane e alle Province residue.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati prevede che siano organi della Città metropolitana il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (art. 2, comma 4); in termini del tutto analoghi, stabilisce che siano organi della Provincia il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci (art. 12, comma 1). La carica di sindaco metropolitano è assunta di diritto dal sindaco del comune capoluogo (art. 4, comma 1); il presidente della provincia, il consiglio metropolitano e il consiglio provinciale sono organi elettivi di secondo grado, essendo eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nella circoscrizione territoriale di riferimento (rispettivamente, art. 13, comma 1, art. 5, comma 1, e art. 14, comma 3) e secondo specifici meccanismi di ponderazione del voto in base alla consistenza della popolazione dei

diversi Comuni ripartiti in fasce demografiche (art. 5, commi 8, 9 e 10, art. 13, comma 7, art. 14, comma 10, e allegato A); la conferenza metropolitana e l'assemblea dei sindaci sono entrambe costituite da tutti i sindaci dei comuni appartenenti al territorio, rispettivamente, della Città metropolitana e della Provincia.

Solo un cenno merita la norma sull'investitura del sindaco metropolitano, il quale, probabilmente per una vera e propria "svista" (che però non può certo eliminarne la sicura illegittimità costituzionale), non risulta riferibile in alcun modo – né direttamente, né indirettamente – all'intero corpo elettorale metropolitano ma solo agli elettori del comune capoluogo, lasciando del tutto "scoperti" e con un sindaco *etero-imposto* gli elettori degli altri comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano.

Quanto agli altri organi, solo per le due "assemblee dei sindaci", allo stato della vigente legislazione sull'elezione dei sindaci, si può parlare di una elezione di primo grado o diretta, mediante la contestuale investitura della duplice carica (comunale e metropolitana/provinciale) ad opera di tutti gli elettori del territorio metropolitano/provinciale; si aggiunga che, almeno per due tipologie di atti che il progetto in esame affida a tali organi (il parere vincolante sugli schemi di bilancio adottati dal consiglio e l'adozione dello statuto e delle sue successive modifiche), è espressamente previsto un meccanismo di ponderazione dei voti in base al quale si richiede che i voti favorevoli "*rappresentino almeno un terzo dei comuni (...) e la maggioranza della popolazione complessivamente residente*" (art. 2, commi 5 e 6, e art. 12, comma 2), instaurando in tal modo un collegamento diretto di tipo rappresentativo tra l'adozione di tali atti fondamentali dell'ente e la comunità territoriale di riferimento considerata nel suo complesso.

Ad una semplice considerazione di tali elementi, non può sfuggire come il "governo" dell'ente risulti costruito fundamentalmente e pressoché esclusivamente su un modello di rappresentanza di secondo grado e che l'adozione della quasi totalità delle decisioni dell'ente venga affidata ad organi che non rispondono in

alcun modo né al corpo elettorale di riferimento né all'assemblea direttamente elettiva. Quest'ultima, infatti, dispone soltanto dei limitati e assai circoscritti poteri deliberativi sopra menzionati, ai quali si aggiunge l'esplicita previsione di “*poteri propositivi e consultivi*” (nel caso dell'assemblea dei sindaci, anche “*di controllo*”) integralmente rimessi, però, alla disciplina degli statuti e senza alcun vincolo circa la necessità di un voto ponderato (cfr. art. 2, comma 5, e art. 12, comma 2). Per tutto il resto, le ordinarie funzioni decisionali dell'ente (normative e/o amministrative) sono distribuite tra l'organo di vertice e il consiglio, senza che l'assemblea possa in alcun modo far valere nei loro confronti un giudizio di responsabilità politica per il loro operato.

Va osservato, altresì, che anche la sola lettura dei cataloghi delle c.d. “funzioni fondamentali” dei due enti in questione (artt. 8 e 17) pone in evidenza un dato assolutamente non trascurabile, ossia la circostanza che si tratta quasi esclusivamente di funzioni di cura e gestione concreta di interessi pubblici a carattere strutturalmente “sovracomunale” e non “intercomunale” (riprendo qui la ben nota distinzione sostenuta dalla dottrina a mio avviso più convincente: per tutti, ad es., F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, n. 5, spec. p. 49 ss.); si tratta, cioè, di funzioni amministrative che non attengono al mero coordinamento delle funzioni spettanti alla titolarità dei Comuni né alla semplice prestazione di servizi a favore di questi ultimi, bensì di funzioni che – coerentemente con il modello costituzionale della sussidiarietà verticale tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica disegnato nell'art. 118, primo comma, Cost. – il legislatore ha semplicemente valutato di non poter allocare al livello comunale in ragione della inadeguatezza di quest'ultimo rispetto ad un efficace ed efficiente esercizio delle medesime, senza che, al tempo stesso, si siano ritenute emergere “*esigenze di esercizio unitario*” tali da imporre l'allocazione al più comprensivo livello regionale.

Dunque, il progetto in esame ci consegna un assetto così costruito:

a) il sistema delle autonomie locali continua a contemplare l'esistenza di un ente di

area vasta (Città metropolitana o Provincia);

b) a tale ente continuano ad essere affidate funzioni di cura e gestione concreta di interessi pubblici che non possono essere allocate alla titolarità del livello comunale e che, anche in ragione del testuale disposto dell'art. 118, primo comma, Cost., non potrebbero essere *sic et simpliciter* allocate al livello regionale mediante una sorta di “ascensione *per saltum*” che, per l'appunto, “saltasse” il livello di governo dell'ente di area vasta;

c) tali funzioni, pertanto, com'è accaduto fino ad oggi, si configurano essenzialmente e in termini del tutto prevalenti come funzioni che, per il loro contenuto, richiedono un “governo politico” del livello di area vasta (e non un mero coordinamento collaborativo tra Comuni) e che, in quanto tali, richiederebbero fisiologicamente di essere affidate ad organi politicamente responsabili nei confronti della comunità di persone che risiedono nel territorio metropolitano/provinciale;

d) ciò nondimeno, di strumenti e forme per far valere la suddetta responsabilità politica per l'esercizio delle funzioni dell'ente la progettata nuova forma di governo metropolitana/provinciale è decisamente carente: in essa, infatti, come si è visto, manca una elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente e del consiglio (ai quali sono affidati pressoché tutti i poteri decisionali) tale da consentire al corpo elettorale di esprimere un giudizio di responsabilità politica all'atto del rinnovo di tali organi (e, d'altra parte, la loro elezione di secondo grado, ancorché con il meccanismo del voto ponderato sulla base della consistenza demografica dei Comuni di cui sono espressione i sindaci e i consiglieri elettori, è in grado di fondare esclusivamente una legittimazione democratica iniziale “di investitura”, ma non certo di garantire la responsabilità permanente per le scelte politiche operate nel corso del mandato); né a tale lacuna può in qualche modo sopperire l'organo assembleare che riunisce tutti i sindaci del territorio, dal momento che ad esso spettano solo alcuni poteri del tutto marginali e circoscritti ma, soprattutto, non spetta il potere di “sanzionare” con un voto di sfiducia l'operato degli altri due

organi.

3.1. – *Le molteplici criticità rispetto al diritto costituzionale vigente*

Come è ampiamente noto a questa Ecc.ma Commissione, sulla questione generale della costituzionalità o meno di una trasformazione della forma di governo provinciale mediante l'introduzione di meccanismi di elezione di secondo grado la dottrina italiana da molto tempo discute, registrando posizioni anche radicalmente opposte.

Non posso avere, dunque, in questa sede né la pretesa di ricostruire una sintesi di tutto l'articolato e copiosissimo dibattito sul tema, né la presunzione di entrare in quel dibattito e riuscire a sostenere i miei convincimenti con argomentazioni così solide ed analitiche da superare o smontare in blocco tutte le opinioni contrapposte.

Considerato che ci troviamo di fronte al progetto di una riforma legislativa che ha il preciso contenuto esitato dall'approvazione della Camera dei deputati del d.d.l. AS n. 1212, vorrei limitarmi ad indicare l'ordine di ragionamento che seguirei nel valutare *hic et nunc* l'assetto della nuova forma di governo metropolitana/provinciale come concretamente disegnata nei termini sopra esposti, alla luce di quelli che mi paiono i più rilevanti parametri costituzionali che vengono in gioco.

Una precisazione preliminare è d'obbligo, al fine di sgombrare il campo da alcuni macroscopici equivoci emersi nel dibattito più recente. Come è stato correttamente evidenziato da un'attenta e rigorosa dottrina (O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25/2013, spec. pp. 10-11), la questione di fondo su cui occorre appuntare l'attenzione nel caso che ci occupa non riguarda certo l'ammissibilità della previsione di organi di governo ad elezione indiretta (pacificamente supportata dall'esperienza di moltissimi ordinamenti costituzionali sicuramente democratici), quanto piuttosto l'ammissibilità di “una forma di governo in cui nessun organo è eletto

direttamente ovvero in cui un organo è eletto direttamente, ma gioca un ruolo marginalissimo nei processi decisionali dell'ente. (...) Non dobbiamo perciò chiederci se la forma di governo che si prospetta per gli enti provinciali possa legittimamente prevedere organi a elezione indiretta o se debbano essere tutti a elezione diretta: la vera questione è se sia legittimo che tutti gli organi decisivi siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che almeno un organo decisivo sia a elezione diretta". Nella stessa logica, sempre secondo quanto osserva il medesimo Autore, il vero nodo da sciogliere non riguarda l'astratta prospettabilità di una possibile "differenziazione dei modelli di rappresentanza politica" (secondo quanto sostenuto, ad es., da F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, p. 12, nonché da E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, *ivi*, p. 2), quanto piuttosto la possibilità o meno di ricondurre, in concreto, la forma di governo qui in discussione al modello della rappresentanza politica, "se è vero – come è vero – che non esistono più «modelli di rappresentanza politica», ma piuttosto forme di governo diverse riconducibili al modello (unico) della rappresentanza politica" (così, ancora, O. CHESSA, *op. cit.*, p. 16).

Con queste premesse e tenendo ben presente, come già rilevato, che le decisioni affidate al sistema di governo dei nuovi enti di area vasta, per come la legge stessa le conforma, si riferiscono all'esercizio di funzioni di cura e gestione concreta di interessi pubblici "sovracomunali" e implicano inevitabilmente scelte "politiche" che non si collocano al livello dei Comuni appartenenti al territorio di riferimento, ritengo che una forma di governo – quale quella prefigurata dal testo in esame – che non prevede un ruolo decisionale significativo in capo all'unico organo legittimato direttamente dall'elezione popolare e che, al tempo stesso, consente agli "organi decisivi" dell'ente di agire in assenza di una qualunque forma di responsabilità politica nei confronti della collettività di riferimento, si ponga in palese contraddizione almeno con i seguenti parametri costituzionali.

a) Innanzitutto, con il principio della rappresentanza politica democratica, che

trova fondamento nell'art. 1 Cost. e che si trasmette inevitabilmente, “per osmosi”, a tutti gli enti espressivi dell'autonomia delle comunità territoriali di riferimento e costitutivi della Repubblica in base agli artt. 5 e 114 Cost., secondo un sillogismo di disarmante linearità: “*Se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare?*” (così O. CHESSA, *op. cit.*, p. 11; analogamente, cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 375). È di tutta evidenza come nessuno possa seriamente affermare (e, tanto più, pretendere di convincere i cittadini) che la nostra Costituzione ammetta (o che sia addirittura preferibile a fini di maggiore efficienza e di risparmio dei “costi della politica”) che uno degli enti costitutivi della Repubblica – tale, lo si rammenti, in quanto fino ad oggi espressione costituzionalmente riconosciuta dell'autonomia delle collettività insediate nel territorio di riferimento e non in quanto espressione “consortile” di enti più piccoli – abbia una forma di governo non democratica, ossia non fondata sul principio della rappresentanza politica. Ma è altrettanto evidente, per quanto osservato più sopra circa i connotati fondamentali della nuova forma di governo metropolitana/provinciale disegnata nel progetto che qui si discute, che quest'ultima non può in alcun modo essere ricondotta al modello delle forme di governo democratico-rappresentative.

b) Per ragioni del tutto analoghe, ma su un piano giuridico diverso, la suddetta forma di governo contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della violazione del parametro interposto costituito dall'art. 3 (in particolare, per quanto qui rileva, nel suo comma 2) della Carta europea dell'autonomia locale che, come è noto, è un trattato internazionale concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1985 e reso pienamente esecutivo nell'ordinamento italiano, senza riserva alcuna, con la legge n. 439 del 1989. L'art. 3 della Carta così dispone:

“1. Per autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti?”.

La semplice lettura del comma 2 non lascia adito a dubbi: la Carta impone inequivocamente che per il governo delle autonomie locali (ossia per la regolamentazione e amministrazione di una parte importante di affari pubblici ad opera delle collettività locali, come recita il comma 1) sia previsto almeno un organo collegiale eletto a suffragio universale e diretto, al quale gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica. Ma tale obbligo internazionale, evidentemente, non è in alcun modo rispettato dal progetto in esame.

Ecco perché la definitiva approvazione di una legge ordinaria che contenesse la disciplina in discussione non potrebbe certo sottrarsi al sindacato di legittimità costituzionale del Giudice delle leggi (e alla conseguente pronuncia di incostituzionalità) sotto il profilo della violazione degli obblighi internazionali cui fa riferimento l’art. 117, primo comma, Cost., come ha ormai definitivamente chiarito la consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalle c.d. “sentenze gemelle” nn. 348 e 349/2007.

Né in senso contrario potrebbe considerarsi spendibile, come qualcuno ha provato a sostenere, l’argomento fondato sul richiamo al caso in cui la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 325/2010, ha avuto modo di respingere alcune censure fondate sull’asserita violazione di norme della Carta europea, rilevando che *“gli evocati articoli della Carta europea dell’autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)”*. A smentire l’utilizzabilità per il caso di specie – oltre che la fondatezza in via generale – di un simile argomento, mi paiono

assolutamente decisivi almeno due elementi (peraltro già puntualmente posti in evidenza dalla dottrina più attenta): in primo luogo, la circostanza che l'affermazione della Corte risulta testualmente riferita ad enunciati della Carta diversi dal comma 2 dell'art. 3 (il quale, come si è visto, difficilmente potrebbe essere ritenuto “non precettivo” in quanto meramente “definitorio”, “programmatico” o addirittura “generico”); in secondo luogo, la considerazione del fatto che, anche qualora si volesse ipotizzare che il precetto dell'art. 3, comma 2, debba considerarsi meramente programmatico o generico (e, come tale, rivolto al solo legislatore degli Stati firmatari), ciò nondimeno una simile caratteristica non varrebbe certo ad escluderne la natura di vincolo giuridicamente imposto proprio a quel legislatore chiamato a darvi attuazione e che, nel nostro ordinamento, in base all'art. 117, primo comma, Cost., è costituzionalmente obbligato a conformarsi alle norme (tutte) di origine internazionale pattizia cui sia stata data regolare esecutività (in questi termini, cfr., ancora, C. PADULA, *op. cit.*, pp. 373-374, nonché O. CHESSA, *op. cit.*, pp. 19-20).

c) Infine, da un terzo punto di vista, la forma di governo che qui si esamina contraddice palesemente la logica del principio di sussidiarietà in senso verticale, espressamente individuato dall'art. 118, primo comma, Cost. quale canone di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica.

A tale riguardo, mi paiono decisamente condivisibili le acute riflessioni di una recente dottrina (S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, 1, Milano, Giuffrè, 2013, p. 397 ss., spec. par. 2.4.5).

Come è ampiamente noto, per l'allocazione di una determinata funzione il principio di sussidiarietà evocato dall'art. 118, primo comma, Cost. accorda una tendenziale preferenza al livello più prossimo al cittadino (in linea di principio, dunque, al livello del Comune) e, solo allorquando l'ambito valutativo necessario per poter esercitare la funzione considerata risulti *ulteriore* rispetto a quel livello di

massima prossimità, impone di allocare la medesima funzione al livello territoriale immediatamente superiore (Provincia, Città metropolitana, Regione, Stato), secondo una precisa graduazione ascensionale che vale a mantenere pur sempre la predetta logica “preferenziale” per il livello di governo più prossimo al cittadino.

È indubitabile che in tutto ciò si esprima, da un lato, il *favor* per le autonomie iscritto nell’art. 5 Cost., dall’altro, il fondamento squisitamente *democratico* del principio di sussidiarietà, in considerazione del fatto che il “peso” esercitato da ciascun cittadino nell’ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti politici è evidentemente (e aritmeticamente) maggiore negli ambiti più ristretti rispetto a quanto avviene negli ambiti più ampi.

Orbene, perché la logica di *favor* per l’autonomia e il *plusvalore* democratico del principio di sussidiarietà possano operare correttamente e condurre a decisioni allocative delle funzioni amministrative coerenti nell’ambito della scala ascensionale degli enti costitutivi della Repubblica, è assolutamente necessario che i processi deliberativi di tali enti siano affidati a “sistemi di governo” che risultino in qualche misura omologhi, ossia comparativamente omogenei quanto al loro grado di “democraticità”; il che, naturalmente, non richiede la costruzione di una sorta di “classifica” delle forme di governo secondo una loro supposta maggiore o minore democraticità, per poi scegliere solo tra quelle che abbiano un identico “punteggio”; significa, piuttosto e più realisticamente, che occorre avere particolare cura nel verificare che le forme di governo dei diversi enti territoriali rispettino almeno alcuni *standard minimi comuni* di democraticità che consentano di predicare l’*omogeneità* della “serie” che dal Comune ascende fino allo Stato, in modo tale da garantire che il meccanismo allocativo delle funzioni previsto dall’art. 118, primo comma, Cost. operi coerentemente con il senso più proprio del principio di sussidiarietà.

Se così non fosse, non sussisterebbe ragione alcuna per accordare la preferenza all’ente meno comprensivo rispetto a quello più comprensivo. Si pensi, per un attimo, al caso che si potrebbe concretamente verificare qualora il progetto in

esame giungesse a definitiva approvazione nello stato in cui oggi si trova: perché mai dovrebbe ritenersi preferibile l'allocazione di una funzione amministrativa ad un livello meno comprensivo (quello metropolitano/provinciale), ma i cui organi di governo risultano politicamente irresponsabili dinnanzi ai cittadini, e non dovrebbe, invece, privilegiarsene l'allocazione ad un livello più comprensivo (quello regionale), i cui organi di governo, tuttavia, rispondono direttamente ai cittadini attraverso l'elezione popolare tanto del Presidente della Giunta quanto dell'Assemblea legislativa?

Se, dunque, la disomogeneità delle forme di governo degli enti territoriali in relazione almeno ad alcuni degli *standard minimi comuni* di democraticità – quali certamente debbono considerarsi la rappresentanza e la responsabilità politica – contraddice apertamente la logica di funzionamento (oltre che la stessa *ratio* di fondo) del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118, primo comma, Cost., ciò significa che, anche a voler ritenere per un attimo superabili – ancorché in linea puramente ipotetica – i dubbi di legittimità costituzionale indicati *sub a)* e *sub b)*, la forma di governo disegnata dal testo in esame risulta comunque incompatibile con il vigente modello costituzionale di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative, potendone altresì rappresentare un vero e proprio fattore di “destrutturazione” e/o “derazionalizzazione” complessiva.

A differenza di quanto ho cercato di porre in evidenza in relazione alla disciplina sulla istituzione delle Città metropolitane (con contestuale soppressione delle Province corrispondenti), i profili di dubbia costituzionalità appena illustrati con riferimento alla forma di governo dei nuovi enti e delle Province residue non si prestano ad essere superati mediante la semplice adozione di una legge costituzionale (anche senza revisione) approvata nelle forme dell'art. 138 Cost. in luogo della legge ordinaria. I parametri che vengono in gioco in questo secondo caso, infatti, richiederebbero comunque un intervento di revisione costituzionale in senso stretto, quando addirittura non si dovesse ritenere che tocchino l'area di alcuni principi supremi dell'ordinamento costituzionale – quali senza dubbio è il

principio della rappresentanza politica democratica – ponendo limiti anche al potere del legislatore della revisione. Certo è, comunque, che solo lo spostamento del presente procedimento legislativo al livello della legislazione costituzionale consentirebbe, anche mediante gli opportuni interventi di riforma della disciplina delle autonomie locali contenuta nell'attuale testo della Carta fondamentale, di costruire un disegno razionale e coerente delle nuove circoscrizioni territoriali di area vasta, dei relativi enti e della loro forma di governo.

In relazione a quest'ultima, qualunque tentativo di riportare alla necessaria conformità a Costituzione l'attuale disegno di legge ordinaria non potrebbe che passare per il deciso rafforzamento del ruolo dell'organo assembleare che riunisce tutti i sindaci del territorio, mediante l'attribuzione ad esso dei principali poteri deliberativi e/o del potere di sfiduciare gli organi elettivi di secondo grado facendo valere un giudizio negativo di responsabilità politica per il loro operato e, comunque, mediante l'espressa estensione del meccanismo di ponderazione dei voti per tutte le deliberazioni di questa assemblea. Tutto ciò, forse, potrebbe consentire di eliminare i più evidenti profili di censurabilità della disciplina sul piano della legittimità costituzionale; ma non è affatto detto che una forma di governo così disegnata, che concentrasse tutti i poteri più rilevanti in capo ad un'assemblea formata da tutti i sindaci del territorio, si rivelerebbe un sistema effettivamente razionale, funzionale e capace di fornire prestazioni migliori di quanto non abbia saputo fare il modello che ci si propone di sostituire.