

Rivista N°: 1/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 01/05/2015

AUTORE: Antonino Spadaro\*

## LA SENTENZA COST. N. 50/2015. UNA NOVITA' RILEVANTE: TALVOLTA LA DEMOCRAZIA È UN OPTIONAL

*1. Premessa: una sentenza che indebolisce la rigidità costituzionale. – 2. Le questioni che la Corte non poteva risolvere, al di là delle aspettative. – 3. Le questioni che, se avesse voluto, la Corte avrebbe potuto a suo tempo risolvere. – 4. Le questioni che la Corte ha risolto, riconoscendo: a) grazie a un'ardita interpretazione teleologico-sostanzialistica della procedura, la chiara competenza statale a "costituire" le Città metropolitane... – 5. (segue): e b) grazie a un'intelligente interpretazione adeguatrice della normativa, la facoltà dei Comuni, non solo di entrare, ma anche di uscire, dalle Città metropolitane. – 6. Questioni che la Corte non ha risolto e, anzi, ha reso più difficile risolvere nei prossimi anni. In particolare: a) l'esistenza di una legge ordinaria sulle Città metropolitane che pretende di assorbire poteri e funzioni delle Province in assenza di una legge costituzionale che prima le abolisca... – 7. (segue): e b) la mancata previsione "obbligatoria" dell'elezione diretta del Sindaco (e del Consiglio metropolitano) da parte di tutti i residenti nei Comuni del territorio della Città metropolitana. La connessa, grave confusione fra elezioni di secondo grado (democrazia indiretta) e inesistenza di elezioni per "tutti" (assenza di democrazia). – 8) (segue): Il problema, rimasto "insoluto", del valore giuridico-vincolante di alcune Carte europee dei diritti. – 9. Conclusioni: il giustificazionismo della Corte e l'effetto di narcotizzazione del principio democratico.*

### 1. Premessa: una sentenza che *indebolisce* la rigidità costituzionale

Più che in altri Paesi, in Italia v'è spesso, troppo spesso, la tendenza – invero suffragata da non poca giurisprudenza recente – a considerare il ricorso alla Corte costituzionale l'"ultima spiaggia", quella risolutiva e definitiva, cui approdare per porre rimedio ai danni prodotti dal legislatore e a cui lo stesso si mostra incapace di riparare<sup>1</sup>. Com'è noto, quest'eccesso di *aspettative* nei confronti della giustizia costituzionale – che certo può molto,

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

<sup>1</sup> Si pensi allo sconvolgimento causato – fra le tante – dalla sent. n. 1/2014, che ha costituito una sorta di risposta liberatoria della Corte a un diffuso dissenso sociale sul c.d. *porcellum*, su cui la dottrina si è sbizzarrita fino alla redazione di un intero volume: per tutti, cfr. l'approfondita indagine di A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014.

ma non tutto<sup>2</sup> – ha portato nel tempo a una “sovra-esposizione” del Giudice delle leggi e, inevitabilmente, anche a una certa *delusione* per l’operato dello stesso: infatti, non è detto che l’organo chiamato ad accertare che il vaso (costituzionale) si sia rotto, effettivamente sia sempre in grado di rimettere a posto i cocci (attraverso decisioni più o meno manipolative) e, soprattutto, talvolta, addirittura non è detto semplicemente che si accorga delle crepe del vaso (vizi della legge).

Per molti versi, è proprio quest’ultimo il caso della sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale.

L’attesa per una riforma organica delle autonomie locali è stata lunga e travagliata: 15 anni dal T.U.E.L. del 2000, durante i quali si sono contati svariati interventi frammentari, un “riordino” delle Province dichiarato incostituzionale dalla sent. n. 220/2103 e una “Carta delle autonomie” data mille volte per imminente ma mai giunta all’approvazione definitiva. Ora, con i ricorsi delle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, la Consulta era stata chiamata a riparare i danni causati da un Governo-Legislatore frettoloso di arrivare a un risultato politico e non ha esitato, anch’essa piuttosto sbrigativamente, addirittura (per restare alla metafora iniziale) a “camminare sui cocci”, pur evidenti e dolorosi, senza ravvisare alcun *vulnus* costituzionale, neanche di fronte allo stesso principio democratico, forse perché soggiogata, quasi travolta, dalla forza politica dei fatti connessi al processo riformatore, legislativo e costituzionale, in atto<sup>3</sup>. Se ciò fosse vero, la Corte avrebbe dimenticato di essere, e da tempo (cfr. spec. sent. cost. nn. 1146/1988, 366/1991, 73/2001), giudice della legittimità persino delle revisioni costituzionali! A molti in dottrina, oltre alle stesse quattro Regioni ricorrenti, quello definito dalla sentenza qui commentata sembrava un ricorso abbastanza facile, dall’esito almeno per alcuni aspetti scontato. E invece, dopo questa sentenza, la nostra Carta appare un po’ meno rigida... e quindi più debole.

In relazione al caso qui esaminato, penso che sinteticamente si possa parlare di quattro questioni. Quelle che la Corte:

- a) non poteva risolvere, al di là di ogni comoda aspettativa;
- b) se avesse voluto, avrebbe potuto a suo tempo risolvere;
- c) ha risolto per via ermeneutica (grazie a un’interpretazione *procedurale* e a un’interpretazione *adeguatrice*);
- d) non ha risolto e, anzi, ha reso più difficile risolvere nei prossimi anni.

Provo a esporle brevemente, una per una, precisando che in questa nota a sentenza mi occuperò “solo” dei punti della decisione relativi alla *Città metropolitana*, deliberatamente ignorando in questa sede gli altri aspetti affrontati nella sentenza (competenze delle Province, unione/fusione di Comuni, Accordo Stato-Regioni e cessazione della materia del contendere, ecc.).

---

<sup>2</sup> Cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2014<sup>5</sup>, spec. 16 ss., ma v. *passim*.

<sup>3</sup> «Sembra di essere di fronte ad una sorta di disapplicazione delle norme costituzionale per necessità fattuali»: così A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 22 aprile 2015, 10.

## 2. Le questioni che la Corte non poteva risolvere, al di là delle aspettative

Naturalmente – ancorché chiamata a giudicare delle *modalità di costituzione* delle Città metropolitane – sarebbe stato ingenuo pensare che la Corte fosse nelle condizioni di indicare i presupposti di natura ontologica o sostanziale in virtù dei quali *avrebbero dovuto* costituirsi le Città metropolitane italiane, compito chiaramente spettante invece agli organi di indirizzo politico, sulla base di accurate indagini sociologiche, demografiche, urbanistiche, economiche, ecc.

Ma poiché le scelte del legislatore devono essere ponderate e quindi *ragionevoli*, la Corte – soprattutto di fronte alla totale assenza di criteri (almeno espliciti) che giustificassero le indicazioni della legge n. 56/2014, c.d. Delrio – forse avrebbe potuto accennare a qualcosa in merito, almeno sotto forma di vago *monito*. Le giustificazioni per tale attività monitoria certo non mancavano, vista l'evidenza di alcune anomalie. Ne accenno alcune: *a)* l'esistenza di vere "grandi" Città metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Torino...) – addirittura più grandi, per superficie e popolazione, di alcune Regioni (Valle d'Aosta, Molise, Basilicata, ecc.) – irragionevolmente prive però di equivalenti poteri, per esempio legislativi (non a caso, invece, presenti in altri ordinamenti: cfr. Berlino, Brema e Amburgo nella RFG); *b)* il caso emblematico e piuttosto innaturale della Città metropolitana di Reggio Calabria (coincidente con l'intera Provincia, assai diversificata) e quello invece naturale, ma non previsto dal legislatore, della "Città metropolitana dello Stretto" (Reggio + Messina); *c)* il rischio che il nuovo ente – in cui risiede ormai più di 1/3 della popolazione italiana – producesse, dopo il neo-centralismo regionale, un nuovo tipo di "neo-centralismo", tutto urbano a scapito delle autonomie minori, pur costituzionalmente protette, ecc.<sup>4</sup>

Tuttavia sarebbe stato davvero troppo pretendere che la Corte si cacciasse nei guai da sola, scendendo su questo terreno. Qualche aspettativa invero c'era, trattandosi di una normativa di enorme rilevanza istituzionale, una vera e propria grande riforma economico-sociale, destinata ad incidere in modo rimarchevole sull'assetto territoriale dell'intero Stato. Ma la Corte ha scelto il più rigoroso, e forse comprensibile, *self-restraint*. Nonostante la disciplina considerata – forse anche proprio per il mancato ricorso alla procedura di cui all'art. 133 Cost. – presentasse alcune evidenti inopportunità e anomalie, che non esito a qualificare come liminari ai vizi di ragionevolezza, la Consulta si è ben guardata dal dire alcunché sulle "scelte" del legislatore. L'"assoluzione" della legge Delrio sul piano delle *modalità di costituzione* delle Città metropolitane (d'ora innanzi C.M.), infatti, inevitabilmente ha assorbito il problema, in sé tutt'affatto che costituzionalmente irrilevante, delle concrete scelte operate, probabilmente in parte irragionevoli, perché adottate in assenza di preventivi criteri tecnici di individuazione.

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti mi permetto di rinviare ad A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, n. 25, 14 gennaio 2015 e, *infra*, in *Osservatorio sulle Città metropolitane*, n. 4/2015 (21/01/2015), 5 ss. Più in generale, si rinvia a questo testo per una prima bibliografia più organica, anche comparata, sulle Città metropolitane.

In ogni caso – eventuali moniti a parte – certo non spetta alla Corte, per i profili accennati, togliere le castagne dal fuoco dei pasticci che combina il legislatore.

### **3. Le questioni che, se avesse voluto, la Corte avrebbe potuto a suo tempo risolvere**

Accenno brevissimamente qui al fatto che la riforma Delrio – che così pesantemente incide sull’assetto territoriale dello Stato, n.b.: *a Costituzione invariata* – è stata possibile solo perché la Corte ha legittimato il lavoro di “questo” Parlamento, eletto però con una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla stessa Corte (sent. n. 1/2014).

Se invece, vista la gravità dei vizi della legge elettorale, la Consulta avesse in qualche modo “delimitato” la legittimità dell’azione di questo Parlamento – per esempio escludendo che esso potesse impelagarsi nella produzione di grandi leggi di riforma e, a maggior ragione, di leggi costituzionali, nonché ancor di più di leggi costituzionali “di sistema”, qual è l’attuale progetto di revisione costituzionale in discussione – probabilmente non saremmo qui a discutere della Legge Delrio.

Ma la Corte, per mille buoni motivi su cui non è il caso qui di indugiare, ha deciso di non approfondire la cosa, considerando legittimo *tout court* il Parlamento eletto con il c.d. *Porcellum*. Anche di questo, quindi, è quasi inutile discutere, ora. Piaccia o no, infatti, la dichiarazione della Consulta, contenuta nella sent. cost. n. 1/2014, di “riconoscimento” (senza se e senza ma) di questo Parlamento costituisce *diritto costituzionale vivente* italiano e come tale va accettato.

### **4. Le questioni che la Corte ha risolto, riconoscendo: a) grazie a un’ardita interpretazione teleologico-sostanzialistica della procedura, la chiara competenza statale a “costituire” le Città metropolitane...**

Si può dissentire sul contenuto della decisione, e presto lo faremo, ma un primo, sicuro merito generale della sent. n. 50/2015 è stata la tempestività dimostrata in questo caso dalla Corte. L’importanza della normativa in esame imponeva, infatti, un intervento *urgente* del Giudice delle leggi, che – sotto questo aspetto – è intervenuto sorprendentemente in tempi ragionevoli.

È nota la tradizionale tendenza delle Regioni a “strafare” nelle richieste alla Corte contro lo Stato: spesso nei ricorsi esse *chiedono 10 per avere 5*. Mi sembra che pure in quest’occasione sia stato così. La Corte, dunque, ha potuto risolvere facilmente almeno alcune questioni<sup>5</sup>. Le controversie più importanti risolte quasi *de plano* sono due. La Consulta,

---

<sup>5</sup> Per esempio, una particolarmente rilevante, su cui qui non si indugia, è quella della *deminutio* delle competenze nelle Province dove non è prevista la costituzione delle Città metropolitane. In realtà, non aveva senso mettere in discussione il fatto che il legislatore *ordinario* possa prevedere una riforma delle “competenze” provinciali, come del resto ribadito anche dalla sent. cost. n. 220/2013. Non a caso la legge n. 56/2014 recita «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le pro-

a mio avviso *opportunamente*, ha riconosciuto: a) la chiara competenza statale a “costituire” le C.M. e b) la facoltà ai Comuni, non solo di entrare, ma anche di uscire, dalle C.M.

Quanto al primo punto (a), l'accusa mossa alla legge era che – non avendo più lo Stato, dopo la riforma del Titolo V Cost., una «competenza generale concernente l'ordinamento degli enti locali» e, sussistendo invece in materia la solita potestà legislativa regionale residuale ex art. 117, IV c. – «non c'è alcuna disposizione costituzionale che legittima l'intervento legislativo statale volto alla istituzione delle Città metropolitane», come segnalato dai ricorsi delle Regioni, in particolare Veneto (n. 42/2014), Campania (n. 43/2014) e Puglia (n. 44/2014)<sup>6</sup>.

Come invece ho avuto modo di sostenere, «l'argomento, se portato alle estreme conseguenze, francamente mi pare capzioso. Credo davvero che provi troppo: innanzitutto, se

---

vince sono disciplinate dalla presente legge» (così il comma n. 51 dell'art. 1). Il fatto che alcune *attività amministrative periferiche* (APS) dello Stato siano su base provinciale (Prefetture, Provveditorati scolastici, Soprintendenze per i beni culturali, ecc.) non sembra incidere sull'obiettivo che chiaramente la legge Delrio mira a perseguire: il «superamento della Provincia come ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato»: così V. DE SANTIS, *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 19. Ma conformemente già L. VANDELLI, *Commento ai commi 147-148*, in *Aa.Vv., Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, a cura di L. Vandelli, Rimini 2014, 260. V. pure G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, spec. 15 ss. La legge, quindi, persegue lo scopo del Governo cominciando a *ridurre*, salvo alcune fondamentali, le “funzioni” delle Province sopravvissute, le quali vengono trasformate in meri enti di “supporto” (tecnico-amministrativo) dell'attività dei Comuni. Ma tale *deminutio* non ha carattere del tutto obbligatorio, visto che – si noti bene – alla Regione spetta l'esperimento del “test” di individuazione dell'a.t.o. (ambito territoriale ottimale) di esercizio delle funzioni, sicché «nulla di per sé esclude, almeno formalmente, che la Regione, compiuto il “test” di cui sopra, possa giustificare il mantenimento della funzione a livello provinciale quando sussistono comprovate esigenze unitarie, quando la valorizzazione delle gestioni associate non porta i frutti sperati»: così giustamente P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 17. Quest'osservazione rendeva, a parer mio, non stringente – sotto il profilo considerato – le argomentazioni del ricorso della Regione Lombardia (n. 39/2014), nella parte in cui affermava: «se la disciplina in esame dovesse intendersi nel senso che alle Province spettano solo le funzioni definite come “fondamentali”, allora le norme impugnate dovranno essere dichiarate incostituzionali per manifesta violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 118 e 138 della Costituzione. In questo modo, infatti, la Regione verrebbe illegittimamente spogliata del potere di allocare le funzioni amministrative di propria competenza nei confronti della Provincia, secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

<sup>6</sup> Il ricorso della Regione Puglia (n. 44/2014) parla di «un tema inequivocabilmente affidato alla competenza legislativa regionale» e addirittura, da questo, fa discendere presunti effetti di incostituzionalità “a catena” di moltissime disposizioni della l. n. 56/2014 – quali la determinazione del territorio metropolitano (c. 6), la data di entrata in vigore (c. 12), il primo esercizio della potestà statutaria (c. 16), l'elezione del Sindaco, del Consiglio e della Conferenza, ecc. – «in quanto adottate in assenza di titolo di legittimazione». Il ricorso del Veneto (n. 42/2014) esclude pure il carattere «implicito» di un potere statale in materia di «istituzione delle Città metropolitane». Certo, se la Corte avesse acceduto a queste tesi estreme, forse avrebbe fatto prima e meglio a dichiarare illegittima “tutta” la legge Delrio. Ma lo stesso ricorso pugliese, in un passaggio, riconosceva che la questione era molto più complessa di quanto non apparisse *prima facie*: a ben vedere, l'astratta assenza di «competenza generale statale in materia di enti locali» vale, sì, ma «fatte salve le ulteriori “incursioni” nell'ordinamento degli enti locali che siano legittimate da altri titoli di intervento, come ad esempio (cfr. sent. n. 22 del 2014) il coordinamento della finanza pubblica».

fosse vero che l'inesistenza di una competenza statale "generale concernente l'ordinamento degli enti locali" fosse stata *tutta* "sottratta allo Stato, e deve ritenersi spettare a ciascuna Regione, in virtù della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.", come recita per esempio il ricorso pugliese, allora assisteremmo al paradosso per cui le Regioni sarebbero legittimate a fare ciò che lo Stato "non potrebbe" fare in un campo che, invece, è inverosimile si possa pensare che sia *esclusivo* delle Regioni ("costituzione delle città metropolitane"), sulla base dell'assioma troppo automatico "potestà residuale = potestà esclusiva", a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V e la modifica dell'art. 114 Cost. In secondo luogo chi, se non il legislatore *nazionale*, che non a caso espressamente ha competenze in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" *anche* delle città metropolitane, potrà mai prevedere la costituzione di tale ente, che – si badi – è di sicura rilevanza *nazionale* (se non internazionale, almeno ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari) e certo non solo regionale? Insomma, una cosa è dire che Regioni ed EE.LL. non devono essere tagliati fuori dal processo di costituzione delle città metropolitane, com'è giusto, altro è dire che la potestà legislativa in materia sia *esclusiva* delle Regioni! Ogni eccesso è difetto...»<sup>7</sup>.

Con sano realismo, la Corte ha avallato proprio quest'orientamento, oserei dire quasi testualmente, dicendo: «Se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato "non potrebbe fare" in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari) [.. il nuovo ente ..] non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione [.. si tratta dunque di ..] una legge a carattere innegabilmente generale [.. costituente anche ...] principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell'impugnato art. 1 della legge n. 56 del 2014» (*Cons. in dir.* 3.4.1)<sup>8</sup>. E questa corretta valutazione ha ulteriori riverberi, o corollari, positivi in relazione alla disciplina delle unioni e fusioni dei Comuni, di cui qui non ci si occupa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> V. il mio *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 13.

<sup>8</sup> Sotto quest'aspetto, ingenerose mi sembrano le critiche alla sentenza mosse da chi – ironizzando sul finanziamento UE e quindi sul carattere anche "sovranazionale" dell'ente C.M. – reputa che «tale affermazione, tuttavia, sembra provare troppo, giacché ne discenderebbe che qualunque soggetto destinatario di fondi provenienti da organismi sovranazionali dovrebbe per ciò solo assumere siffatto rilievo»: così G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta stalinistica?*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015, 8. L'argomento critico è chiaramente ingannevole e cavilloso. La Corte – richiamando l'accesso ai fondi comunitari – *non* ha detto che questo è il presupposto di qualificazione giuridica dell'ente, ma ha soltanto "rafforzato" la giusta tesi che si tratti di ente a rilevanza anche sovranazionale e non certo di interesse meramente regionale. Tutto qui.

<sup>9</sup> Per gli stessi motivi, infatti, decade l'obiezione mossa dalla Regione Campania (n. 43/2014) – che incide solo *indirettamente* sulle città metropolitane – secondo cui lo Stato, sempre *ex art.* 117, II c., lett. p), ha, sì, una competenza esclusiva su «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ma «il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo», sicché la l. n. 56/2014 non

Sempre in ordine a questo primo punto (a), alcune Regioni – specialmente la Campania (n. 43/2014) e, più approfonditamente, il Veneto (n. 42/2014) – ritenevano pure che fosse stato violato l'art. 133 Cost., la cui procedura risultava non rispettata (iniziativa dei Comuni, parere della Regione, legge statale, ecc.). In questo caso, l'argomento addotto è meritevole di attenzione, anche se forse non è irresistibile. Rilevanti, al di là del caso di specie, mi sembrano le implicazioni più generali che il ragionamento della Corte determina.

Si noti bene: la Consulta prima *riconosce* – con un *obiter dictum* di cui forse non è stata percepita tutta la portata da parte dei giudici costituzionali – «la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost.», ma poi letteralmente «giustifica» il legislatore, sulla base del fatto che l'art. 133 riguarderebbe, a suo avviso, solo «interventi singolari», dunque *una tantum*, e non una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica», qual'è quella attuata dalla legge Delrio. Il Giudice delle leggi aggiunge, infine, la non trascurabile precisazione che comunque la legge prevede «il necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive» [Cons. in dir. 3.4.2].

L'anomalia che si possa derogare a una procedura costituzionalmente prevista solo in ragione del dato quantitativo (se si tratta di un solo ente *no*, se sono molti *si*) è già stata segnalata<sup>10</sup>. Ma – al di là dell'evidente paradosso per cui è giustificabile solo una violazione *sistematica*, e non singola, della Costituzione – è il principio generale che lascia un po' perplessi. Non c'è dubbio che – ai fini della disciplina del nuovo ente Città metropolitana – l'attuale art. 133 della Costituzione purtroppo si mostri inadeguato e quindi piuttosto obsoleto. La questione è però un'altra: la Corte può fare un'interpretazione “evolutiva” di disposizioni costituzionali sulla *procedura*? Può chiudere un occhio (o addirittura tutti e due) sulle meta-norme, o *norme sulla produzione di norme*, di rango costituzionale? In questo caso chiaramente è successo e occorre riflettere sul punto.

Che i tribunali costituzionali, compreso quello italiano, facciano dire alle Carte – nell'esercizio dei loro poteri di interpretazione evolutiva e attraverso raffinate ricostruzioni ermeneutiche – ciò che esse espressamente non dicono, ma tuttavia *sottintendono*, non è più in dubbio da gran tempo: anche per questo in tanti parliamo di Costituzione come *pro-*

---

potrebbe disciplinare “in via esclusiva” *unioni o fusioni di Comuni*, come pure pretende di fare «con evidente compressione delle competenze legislative e amministrative regionali»: il richiamo è sempre, ovviamente, alle competenze regionali residuali di cui all'art. 117, IV c., Cost. Né va dimenticato che la stessa Corte, nella sent. 244/2005 sulle Comunità montane (che sono un caso speciale di unioni di comuni), ha affermato che l'indicazione contenuta nell'art. 117, II c., lett. p) deve ritenersi «tassativa», riconoscendo di conseguenza che la disciplina delle Comunità montane – che non sono menzionate in tale disposizione – rientri invece nella competenza residuale regionale. In tema, fra i tanti, v.: M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, a. XLIII, n. 2/2013, 253 ss.; ID., *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 97 ss.; ID., *Come non si devono riformare le Province*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014.

<sup>10</sup> Cfr. G.M. SALERNO (*op. cit.*, 4), il quale giustamente ricorda che «non può accettarsi che, al crescere della numerosità dei casi previsti dal legislatore, si accrescerebbe la giustificazione del mancato rispetto del dettato costituzionale».

*cesso storico*, oltre che come *atto puntuale* nel tempo. Ma qui la Corte italiana sta proponendo un'interpretazione evolutiva di una disposizione costituzionale *di tipo procedurale*! Attenzione: non dico che la cosa sia del tutto impossibile. Certo però è una cosa che – ove proprio necessaria – va fatta con molta accortezza e comunque è sempre difficile da argomentare e assai pericolosa. Se infatti è comprensibile – e talora necessario per evitare l'imbalsamazione delle Carte costituzionali – un'interpretazione evolutiva delle stesse nelle parti *sostantive*, molto più contenuto è il potere di interpretazione delle parti strettamente *procedurali* delle Carte, che deve essere esercitato con estrema prudenza, per il ridottissimo margine ermeneutico realmente disponibile in materia.

In questo caso la Corte si è azzardata a dar vita a una coraggiosa interpretazione “finalistica” dell'art. 133 Cost.: con una sorta di ossimoro, oserei definire questa interpretazione come *teleologico-sostanzialistica* della *procedura* costituzionalmente prevista. Infatti, se lo scopo sostanziale/fondamentale della procedura dell'art. 133 è quello del «coinvolgimento delle popolazioni interessate», esso – secondo la Consulta – viene comunque conservato dal legislatore, «anche se con forme diverse e successive». Ciò rende dunque possibile una *deroga* alla procedura prevista («mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost.») e l'applicazione “ristretta”, ora ai soli casi singoli, dell'originaria procedura di cui all'art. 133. Certo è paradossale che la Consulta, invece di sanzionare, ammetta una deroga («forme diverse e successive») alla procedura ordinaria («forma originaria») costituzionalmente prevista.

Ad ogni modo, per quanto *border line*, quella seguita dalla Corte mi sembra una strada lecita – e probabilmente in questo caso anche opportuna – che però si sa dove incomincia, ma non certo dove finisce. Per gli evidenti rischi di indebolimento della rigidità costituzionale che essa comporta – vista la ridotta manipolabilità logico-giuridica delle disposizioni procedurali – speriamo che resti un precedente senza seguito. È auspicabile, quindi, che in futuro la Corte acceda a questa singolare tecnica ermeneutica con estrema prudenza e dunque solo ove assolutamente indispensabile.

##### **5. (segue): e b) grazie a un'intelligente *interpretazione adeguatrice* della normativa, la facoltà dei Comuni, non solo di *entrare*, ma anche di *uscire*, dalle Città metropolitane**

La Corte ha poi risolto saggiamente anche un secondo problema: b) l'accesso ne, e l'uscita da, le C.M.

Com'è noto, il c. 6 dell'art. 1, l. n. 56/2014, prevede che: «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, 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...».

Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorsi regionali<sup>11</sup> e da una parte della dottrina<sup>12</sup>, avevo sostenuto che – «per quanto certo la legge Delrio non [fosse] un buon esempio di *drafting* – un solo articolo e 151 commi! – il testo va letto *bene*, per intero ed estensivamente, ossia *in bonam partem*». Un’*interpretazione conforme a Costituzione* appariva «doverosa» e per altro mi sembrava «accessibile senza doversi arrampicare sugli specchi» per diverse ragioni<sup>13</sup>. Quindi, «per il “combinato disposto” degli artt. 133, I c., Cost. e 1, c. 6, l. n. 56/2014», era ragionevole supporre che per un Comune *formalmente* sussistesse ancora «sia la possibilità *espressa* di entrare in (*opting-in*), sia quella *implicita* di uscire da (*opting-out*)»<sup>14</sup>.

Anche in questo caso, la Corte ha accolto quest’orientamento dottrinale, di ricostruzione e lettura in positivo della normativa. Benché gli enti locali in qualche modo possano “compartecipare” solo *ex post* alla costituzione della C.M., il Giudice delle leggi ha così risolto in modo intelligente, appunto per via di interpretazione adeguatrice, il problema posto da quella che può essere definita una forzatura dei ricorsi regionali. In dettaglio, la Consulta afferma: «prevedere *espressamente* “l’iniziativa dei Comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe”, ai fini dell’adesione (sia pure *ex post*) alla Città metropolitana [...] *per implicito* comporta la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima [...ciò...] autorizza una lettura del citato comma 6 conforme al parametro in esso richiamato: lettura, questa, costituzionalmente adeguata che, per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, *contra Constitutionem*, presupposta dalle Regioni ricorrenti» (*Cons. in dir.*, 3.4.2. nostri c.vi).

La Corte, tuttavia, con ciò non ha risolto, né forse poteva risolvere del tutto, un paio di altre questioni connesse: 1) la pericolosa lacunosità della normativa in ordine ai Comuni effettivamente interessati all’entrata/uscita e 2) l’assurda macchinosità della procedura prevista per l’entrata/uscita.

---

<sup>11</sup> I quali quasi dimenticano che la legge riconosce un ruolo rilevante alla Regione («regione interessata...parere contrario», «intesa fra la regione e i comuni interessati», «udito il parere del Presidente della regione»). In questo senso, è difficile negare il carattere enfatico – di vera e propria iperbole – di alcune affermazioni presenti nei ricorsi regionali alla Corte. Si pensi a quello campano (n. 43/2014) da cui riporto il seguente passo: «Sorprende, pertanto, come la disciplina odierna, introdotta in un contesto di formale e sostanziale equiordinazione di Stato e Regioni, non riconosca a queste ultime *alcun* coinvolgimento nella creazione delle Città metropolitane [...] *totale pretermissione* dell’ente regionale dall’iter istitutivo della Città metropolitana [...] ecc.» (miei i c.vi).

<sup>12</sup> Per tutti, v. F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio* (6 ottobre 2014), in *federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle Città metropolitane, n. 3/2014, 5. Non posso negare, tuttavia, la suggestione dell’argomento secondo cui «l’art. 133 Cost. prevede un’iniziativa da parte dei Comuni perché sia modificato lo *status quo*, non perché sia conservato»: così D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni* (9 aprile 2014), in *federalismi.it*, n. 8/2014, 12.

<sup>13</sup> In particolare quattro, per la descrizione delle quali rinvio senz’altro a *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 19 ss. Nel senso di una lettura *in bonam partem* della legge Delrio, v. anche, fra gli altri, F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *www.astrid-online.it*, e V. CERULLI IRELLI, *Parere sul riordino delle province rilasciato all’UPI*, in *federalismi.it*, n. 17/2012, 4, secondo cui il procedimento di ascolto previsto dalla legge è sostitutivo del procedimento di cui all’art. 133, I c., Cost.

<sup>14</sup> Cfr. sempre *op. et loc. cit.*

Quanto al primo punto, mi chiedevo e continuo a chiedermi: «nel silenzio, o comunque vista la laconicità della legge, a quali Comuni, concretamente, è consentito fare quest'operazione, nei due sensi (entrata/uscita)? Quale che sia la risposta, emergono dubbi di costituzionalità per irragionevolezza e/o rispetto dell'autonomia comunale. Infatti, se si risponde "solo quelli *limitrofi*" ad altra Provincia, emerge una menomazione dell'autonomia degli altri Comuni per dir così *interni*, quelli non limitrofi, che sarebbero così schiacciati dall'operazione *verticistica* della legge statale, che li costringe *de facto* a subire l'ordinamento della Città metropolitana. Ma parimenti se si risponde "tutti i Comuni", il rischio è che i territori di una Città metropolitana e di una Provincia limitrofa "si mescolino" con esiti irrazionali»<sup>15</sup>.

L'*oscurità* della legge in materia – involgendo profili di logicità/ragionevolezza del testo – avrebbe potuto essere non ignorata dalla Corte, che invece l'ha fatto bellamente, nonostante il preciso richiamo presente nel ricorso della Regione Veneto<sup>16</sup>. Si noti che l'atteggiamento della Consulta non va sottaciuto perché ha un valore emblematico e generale per tutta la sent. n. 50/2015: una decisione in cui non è strano tanto che il Giudice delle leggi dia torto al ricorrente (ciò che, ove pur discutibile, è lecito), quanto che deliberatamente *ignori* di esprimersi su alcune richieste del ricorrente (ciò che, in questa decisione, appare di frequente e non sembra invece corretto sul piano procedurale, s'intende: al di fuori dell'ipotesi dell'assorbimento dei vizi, relativa però alle decisioni di accoglimento)<sup>17</sup>.

Insomma, non solo la Corte avrebbe *dovuto* prendere in esame "anche" questo profilo, ma forse, entrando nel merito, avrebbe *potuto* fornire qualche pista da percorrere (una *sentenza additiva di principio?*) o almeno un'indicazione da seguire (una *sentenza monitoria?*) al legislatore.

Quanto al secondo punto, la farraginosità della procedura prevista – che ne rende difficile l'applicazione e attribuisce di fatto un ruolo decisivo/finale al Governo – non sembra esattamente ragionevole in un meccanismo che dovrebbe favorire piuttosto le *libere scelte degli enti locali minori*, ciò che quindi giustifica più di qualche dubbio di costituzionalità.

In effetti, il rinvio all'art. 133, l c., Cost., che prevede una complessa procedura per la modifica delle circoscrizioni provinciali, anche attraverso le specificazioni indicate dalla stessa legge Delrio<sup>18</sup>, «rende l'operazione molto, molto difficile, dovendo essa passare attraverso

---

<sup>15</sup> Cfr. sempre *op. et loc. cit.*

<sup>16</sup> Dove (n. 42/2014) per esempio si affermava che «La disciplina del procedimento per l'aggregazione di nuovi Comuni alla Città metropolitana [...] viene così irragionevolmente estesa ai Comuni capoluogo delle Province limitrofe, senza più rispetto del principio della continuità territoriale, potendo generare situazioni di Città metropolitane con territorio a macchia di leopardo». M. BARBERO ed E. VIGATO (*Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle Città metropolitane*, in *federalismi.it.*, 8 aprile 2015, 9, nt. 7) esprimono ora stupore per il fatto che la Corte abbia *omesso* di prendere in considerazione questo rilievo della Regione Veneto.

<sup>17</sup> Sul punto cfr. A. BONOMI, *L'assorbimento dei vizi nel giudizio di costituzionalità incidentale*, Napoli 2013.

<sup>18</sup> Il ricordato comma 6 continua così: «Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Mini-

un travagliato *iter* – tra pareri regionali, intese promosse dal Governo, ecc. – il cui esito resta incerto e, sembra di capire, “alla fine” sostanzialmente rimesso all’esclusiva volontà del Consiglio dei ministri, l’*unico* legittimato alla presentazione del disegno di legge, che a questo punto potrebbe esser definito non tanto e non solo “su iniziativa dei Comuni”, che pure resta, quanto soprattutto ed in modo determinante “ad iniziativa legislativa riservata e vincolata” del Governo. Per questi motivi, forse sarebbe onesto prendere atto con freddezza che la soluzione “verticistica” adottata dal Governo con la legge Delrio [...] di far coincidere il territorio della città metropolitana *sic et simpliciter* con quello (dei Comuni) della preesistente Provincia, piaccia o no, *realisticamente* sia destinato a diventare la scelta “definitiva”, in netto contrasto con la flessibilità che un ente del genere dovrebbe avere. Insomma, se “formalmente” [...] è possibile a un Comune *entrare* o *uscire* da una Città metropolitana, bisogna precisare che “in sostanza” la complessa procedura prevista rende la cosa praticamente quasi impossibile»<sup>19</sup>.

Anche in questo secondo caso, non solo la dottrina, ma le Regioni avevano espresso con chiarezza i loro dubbi di legittimità<sup>20</sup>. Tuttavia pure qui la Corte ha scelto, non di contestare (rigettare) i rilievi mossi, ma al solito semplicemente di *ignorare* le osservazioni dei ricorrenti, limitandosi a sorvolare sul punto, con il più discutibile degli “artifici” argomentativi: l’*omissione*. L’esito di quest *silenzi* dei giudici costituzionali – che costituiscono, nelle decisioni, una sorta di speculare *pendant* degli *obiter dicta* – è però controproducente e paradossale: più la Corte tace su quel che le viene richiesto, più l’istanza appare auto-evidente.

Ad ogni modo, il coraggioso riconoscimento del potere di *opting-out* dei Comuni è un merito della Consulta che attenua questa omissione.

---

stro dell’interno, udito il parere del presidente della regione, decide 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, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione».

<sup>19</sup> Così mi esprimevo in *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 22. La *flessibilità*, invece, è giustamente invocata da molti. Per es. da M. CAMMELLI, *Governo delle città. Profili istituzionali*, in AA.VV., *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia 2011, 365 e da A. LUCARELLI, *Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata* (25 giugno 2014), in *federalismi.it*, n. 13/2014, Osservatorio sulle Città metropolitane, n. 1/2014, 9, che parla di valorizzazione «dei singoli comuni e dei territori».

<sup>20</sup> In particolare, il ricorso della Regione Veneto mette in luce l’irragionevolezza del procedimento previsto dalla legge Delrio, che assegna al Governo, alla fine, un «ruolo del tutto discrezionale», sotto quest’aspetto «non conforme all’art. 133 Cost.». Sul ruolo decisivo e verticistico del Governo, in deroga alla volontà del Costituente che «coerentemente con il proprio disegno complessivo in tema di autonomie locali, ha ritenuto opportuno che l’impulso relativo alla mutazione delle circoscrizioni provinciali provenisse dal basso, dal popolo», cfr. anche F. MONCERI, *Spunti di riflessione sull’indeffettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali* (28 luglio 2014), in *federalismi.it*, Osservatorio sulle Città metropolitane, n. 1/2014, 32.

**6. Questioni che la Corte non ha risolto e, anzi, ha reso più difficile risolvere nei prossimi anni. In particolare: a) l'esistenza di una legge ordinaria sulle città metropolitane che pretende di assorbire poteri e funzioni delle Province in assenza di una legge costituzionale che prima le abolisca...**

Ci sono, infine, questioni che purtroppo la Corte non ha risolto. In particolare due, nient'affatto secondarie, che si esamineranno in questo e nei §§ successivi.

Se non mancano – ma sono ben pochi e residuali – i dubbi che il legislatore *costituzionale* possa cancellare l'ente Provincia<sup>21</sup>, molto più controversi sono i margini entro cui si può muovere il legislatore *ordinario*.

Ovviamente quest'ultimo si è ben guardato di prevedere la “formale” abolizione *tout court* delle Province<sup>22</sup>, ma non ha esitato a dichiarare – nell'art. 1 della l. n. 56/2014 – alcune

---

<sup>21</sup> Sul piano dell'opportunità politica, l'abolizione delle Province – passate, in poco più di 50 anni, dal 1947 al 2004, da sole 91 a ben 110 – è stata, ed è, molto discussa (cfr., da ultimo, C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2104, 285 ss.). Sul piano giuridico, l'unica possibilità che la Corte dichiari l'invalidità della legge costituzionale in esame, discenderebbe ovviamente da una lesione, da parte della stessa, dei c.d. principi supremi o, se si preferisce, dei «principi fondamentali e diritti inviolabili» (cfr. spec. sent. cost. nn. 1146/1988, 366/1991, 73/2001) presenti nella nostra Costituzione. Ora, può affermarsi con ragionevole sicurezza che l'esistenza dell'ente Provincia costituisca un “principio supremo” del nostro ordinamento? Ho forti dubbi. Certo, la definizione degli enti territoriali dello Stato non è questione irrilevante, ma – proprio dopo la novella cost. n. 3/2001 che ha “modificato” l'art. 114 (da «La Repubblica si riparte in...» a «La Repubblica è costituita da...») – paradossalmente a mio avviso si è in qualche modo affievolito il valore costituzionale degli enti stessi, la cui determinazione/esistenza dipende ormai e piuttosto da un altro articolo della nostra Carta, il 5, che parla di “riconoscimento” degli EE.LL. da parte della Repubblica. Sotto questo particolare aspetto, forse solo i Comuni di più antica data – quelli preesistenti allo Stato italiano – sono considerabili quali enti realmente “indefettibili”, per la natura *sostanzialmente* originaria del loro ordinamento. Ciò che non può certo dirsi delle Province e, in fondo, nemmeno delle Regioni, con la doverosa precisazione, però, che almeno questi ultimi enti hanno caratterizzato significativamente il nostro modello di Stato decentrato. In conclusione, a voler seguire l'approccio qui proposto, potrebbe considerarsi con *certezza* un «principio supremo» soltanto l'esistenza dei Comuni. L'esistenza delle Regioni *probabilmente* sarebbe parimenti qualificabile «principio supremo», ma solo perché il “pluralismo legislativo” che ne discende è ormai un dato acquisito e caratterizzante la Repubblica. Sembra invece che nulla di tutto questo, per entrambi i profili considerati (originarietà dell'ente e sua potestà legislativa), possa dirsi per le Province, forma di decentramento istituzionale territoriale sicuramente di minore rilievo. Se è vero che la dimensione provinciale è più antica di quella regionale, essendo stata utilizzata sin dai primi decenni del '900 anche per le rilevazioni statistiche, è soprattutto vero che la Provincia – non possedendo il potere legislativo dell'ente-Regione, né la “prossimità” e la tradizione dei Comuni capace di consolidare una comunità – non sembra aver acquistato un ruolo democratico essenziale. Del resto, la Corte espressamente non ha escluso, sia pure in via teorica, che una legge costituzionale possa *cancellare* uno qualunque degli enti previsti dall'art. 114 Cost.: cfr. sent. n. 220/2013. Sul carattere storicamente “relativo” del concetto di autonomia locale di cui all'art. 5 Cost., v. P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. del Federalismo*, n. 2/2014, spec. 337.

<sup>22</sup> In questo senso – anche se *sostanzialmente* vere – *formalmente* improprie sono le affermazioni contenute nel ricorso della Regione Campania (n. 43/2014), dove reiteratamente si parla di «soppressione dei preesistenti enti provinciali», imputando alla l. n. 56/2014 di aver «decretato la soppressione» di 9 Province, ecc. In particolare si dice: «I commi da 12 a 18 prevedono un meccanismo di soppressione/sostituzione delle province in corrispondenza della costituzione delle neoistituite Città metropolitane». In realtà, la legge Delrio si guarda bene –

cose inequivocabili: a) «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni ecc.» (c. 6); b) «Entro il 1 gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni»; c) «alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province» (c. 44); d) «spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali» (c. 47); e) «al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al prossimo contratto, il trattamento economico in godimento» (c. 48).

Rilevavo in merito: «sembra di capire che – nei territori dove si costituiscono le città metropolitane – le Province *formalmente* non vengono abolite, ma *sostanzialmente* vengono completamente “svuotate” di funzioni, competenze, poteri, beni e personale. Può tutto questo avvenire con una semplice legge ordinaria? Affinché insomma – per un elementare principio ermeneutico – la disposizione costituzionale ricordata abbia un minimo di senso logico, il potere riconosciuto al legislatore non equivale, non può equivalere, allo svuotamento totale delle funzioni, delle competenze, dei poteri e dei beni di un ente che, fino a prova contraria, è invece *costituzionalmente* protetto e garantito, avendo riconosciuta dalla Costituzione una propria autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria (cfr. artt.: 5; 114, I c.; 118, I e II c.: “funzioni amministrative proprie”; 119, I e VI c.: “risorse autonome” e “proprio patrimonio”). Se le funzioni, le competenze, i poteri, i beni e il personale delle Province, nei territori dove si insedieranno le città metropolitane, si riducono a zero vuol dire che una semplice legge *ordinaria* ha preteso di cancellare ogni forma, pur minima, di autonomia *costituzionalmente* protetta delle Province; dunque – se non vogliamo nasconderci dietro un dito – che *di fatto* pretende di cancellare le Province stesse [...] E ciò avverrà a *Costituzione invariata* [...] La legge Delrio, quindi, è solo un'infelice *escamotage* per cancellare *di fatto*, nei territori dove si istituiscono le città metropolitane, le Province, che pur restano in piedi *di diritto*»<sup>23</sup>.

Perché tutto ciò? Uno degli obiettivi non dichiarati è quello di “decostituzionalizzare” i c.d. enti di *area vasta* (Provincia e Città metropolitana), lasciando che il legislatore statale e il legislatore regionale se ne “spartiscano” le spoglie, *pardon*: le competenze<sup>24</sup>. E a ben poco serve invocare la «ragionevolezza» dell'intervento del legislatore statale (l. n. 56/2014) perché «surrogatorio e cedevole» di fronte alla reiterata inerzia delle Regioni in materia<sup>25</sup>. Così pure, a ben poco serve la formula “mantra”, invocata ben due volte nel testo della legge, «in

---

come dicevamo nel testo – dal “sopprimere” formalmente le Province, non esitando però a “svuotarne” sostanzialmente e *in toto* le funzioni.

<sup>23</sup> Cfr. il mio *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 16 s.

<sup>24</sup> Cfr. spec. P. MILAZZO, *Riforme in progress degli enti locali e riforme costituzionali*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli 2014, 320.

<sup>25</sup> È il punto di vista, mi sembra giuridicamente molto debole, di P. FORTE, *op. cit.*, spec. 352 ss.

attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione»<sup>26</sup>. Insomma, «attraverso la costituzione delle Città metropolitane, che in pratica *assorbono* tutte le funzioni provinciali, lo smantellamento sostanziale delle Province avviene per mezzo di una banale legge ordinaria, chiaramente *in fraudem Constitutionis*»<sup>27</sup>.

Nonostante il carattere logico e lineare delle osservazioni formulate da dottrina e Regioni, la posizione assunta dalla Corte nella sent. n. 50/2015 è ben diversa: gli stessi giudici che non hanno esitato a “salvare” la legge Delrio, nonostante l'*esplicita*, riconosciuta «mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost.» [Cons. in dir. 3.4.2], non hanno poi preso in considerazione la violazione solo *implicita*, strisciante, di un altro articolo della Carta: il 138 (procedura di revisione costituzionale). La Corte è lapidaria e ora, improvvisamente, iperformalista: «Come, infatti, chiarito dalla sentenza n. 220 del 2013, il procedimento di cui al richiamato art. 138 risulterebbe obbligato nel solo caso di soppressione delle Province, e non anche in quello – che, nella specie, viene in rilievo – di riordino dell'ente medesimo» (Cons. in dir. 4.3.1). Tutto qui. Ora, delle due, l'una: o il Giudice delle leggi non comprende la frode alla Costituzione operata, il che è impensabile, o comprende e chiude un occhio, anzi tutt'e due. Ed è quel che accaduto.

Qual'è la portata di quel che è accaduto? In sintesi: da oggi “abbiamo appreso” che una semplice legge ordinaria può cancellare un ente territoriale costituzionalmente previsto (*svuotandolo* completamente di personale, beni, risorse finanziarie e competenze, attribuiti ad altri enti), fino a renderlo *inutiliter datus*, “in attesa” che l'ente stesso venga espunto dalla Costituzione con un'apposita legge costituzionale. La novità è rilevante e purtroppo foriera di sviluppi pericolosi. Poiché la Corte espressamente non ha escluso, sia pure in via teorica, che una legge costituzionale possa *cancellare* uno qualunque degli enti di cui all'art. 114 Cost.<sup>28</sup>, ciò significa che domani potremmo immaginare una legge ordinaria dello Stato che – *in attesa* che il legislatore costituzionale cancelli le Regioni – per esempio, *svuoti* completamente tali enti di personale, beni, risorse finanziarie e competenze, attribuendoli alle Città metropolitane? E si potrebbe continuare.

Più in generale, la decisione appare preoccupante perché, ancora una volta, la Consulta sembra considerare *debole* il grado di rigidità delle “norme procedurali” della Carta, la cui interpretazione dovrebbe invece essere particolarmente rigorosa. Paradossalmente la

---

<sup>26</sup> Cfr. – nella l. n. 56/2014 – il c. 5. [«In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge...»] e il già ricordato c. 51 [«In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge...»]. Non a torto, nel ricordato ricorso della Regione Campania (n. 43/2014), si ironizza su questi richiami: «come se, per stessa ammissione del legislatore, la legge *de qua* avesse “innaturalmente” anticipato la riforma costituzionale».

<sup>27</sup> V. sempre *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 18. Di un «orientamento che, più che attuare, cerca di aggirare la Costituzione vigente» parla anche G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 35.

<sup>28</sup> Così la ricordata sent. n. 220/2013: «la legge costituzionale é indispensabile se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale».

stessa metodica adottata nel caso della *formale* violazione dell'art. 133 (interpretazione *sostanzialistica* delle norme procedurali) non è stata però usata in questo caso, più grave, di cancellazione *sostanziale* delle Province, per svuotamento – *formalmente* avvenuto con legge ordinaria – delle stesse, in deroga alla madre di tutte le procedure, ossia alla “procedura delle procedure”: l'art. 138. Nonostante si tratti sempre di norme costituzionali di procedura (artt. 133 e 138), sembrerebbe che si possa parlare di “due pesi e due misure”. Tuttavia – sempre che si acceda alla metodica della Corte di un'interpretazione finalistica/sostanzialistica – se ha un senso la clemenza della Consulta nel primo caso (dove pure la violazione era esplicita, ma il danno minore), non si capisce nel secondo (dove la violazione era implicita, ma il danno ben più grave).

In tal modo i giudici costituzionali sembrano accettare, piuttosto supinamente, la volontà del legislatore, ordinario e costituzionale. Così infatti si esprimono: «[...] per le Province...] è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dal comma 51 dell'art. 1 delle legge in esame» (*Cons. in dir.* 3.4.5.4). Di più: la Consulta sembra considerare i semplici “desiderata” del legislatore *ordinario* alla stregua di un “impegno” del legislatore *costituzionale*, come se il soggetto fosse lo stesso<sup>29</sup>.

Insomma, forse da domani ci dobbiamo aspettare – accanto al *soft law* dei “moniti” della Corte costituzionale al legislatore ordinario – specularmente anche un *soft law* delle “promesse” del legislatore costituzionale alla Corte, accettando con realismo che come i primi non si traducano sempre in decisioni di accoglimento, così le seconde non necessariamente abbiano seguito trasformandosi in leggi costituzionali. Tutto ciò, mentre nel frattempo, il principio di rigidità della Costituzione si indebolisce...

## **7. (segue): e b) la mancata previsione “obbligatoria” dell'elezione *diretta* del Sindaco (e del Consiglio metropolitano) da parte di *tutti* i residenti nei Comuni del territorio della città metropolitana. La connessa, grave confusione fra elezioni di secondo grado (*democrazia indiretta*) e inesistenza di elezioni per “tutti” (*assenza di democrazia*)**

La seconda questione che la Corte non ha risolto – creando anzi un po' di confusione – è, forse, ancor più rilevante, come subito si vedrà.

Ad eccezione di Genova e di Roma – la quale però gode del particolare *status* di città capitale, ente il cui territorio va distinto da quello provinciale<sup>30</sup> – in tutte le altre 8 città metropolitane (Napoli, Torino, Firenze, Bari, Bologna, Genova, Venezia e Reggio Calabria) il rap-

---

<sup>29</sup> Secondo A. STERPA (*op. cit.*, 11), addirittura «la riforma sembra assurgere, forse per mero errore, a parametro costituzionale».

<sup>30</sup> Sul punto, per tutti, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, (17 novembre 2014), in *federalismi.it*, Osservatorio sulle Città metropolitane, n. 3/2014, 3 ss.

porto fra popolazione residente nell'intera Provincia e popolazione residente nel Comune capoluogo è nettamente a favore degli abitanti della Provincia, dunque esterni al capoluogo. Ciò significa, in questi casi, non solo che il territorio dei Comuni di ciascuna Provincia è più esteso di quello del Comune capoluogo [dato territoriale], ma anche che la popolazione residente nei Comuni di ciascuna Provincia è di gran lunga maggiore di quella del Comune capoluogo [dato demografico]<sup>31</sup>.

Come avevo avuto modo di rilevare, «non si vede dunque perché la legge n. 56/2014 preveda che l'elezione del Sindaco – il quale dovrebbe rappresentare tutti, e non solo una parte, degli abitanti della città metropolitana – sia affidata appunto non a tutti gli abitanti stessi, e nemmeno alla maggioranza di questi (cioè gli esterni al Capoluogo), ma addirittura *automaticamente* ai soli cittadini maggiorenni residenti nel Comune capoluogo, ossia alla minoranza dei cittadini residenti nella città metropolitana». Il problema naturalmente tocca la c.d. "forma di governo" della Città metropolitana: infatti, né il Sindaco, eletto solo dai cittadini del capoluogo, né il Consiglio, eletto indirettamente «*rispondono* per il loro operato politico al corpo elettorale e nemmeno *rispondono* alla Conferenza metropolitana, unico organo con una parvenza di rappresentanza popolare, seppur sempre di II grado [...] Non ci sono, insomma, ragioni che possano giustificare il fatto che la maggioranza dei cittadini residenti nella città metropolitana resti tagliata fuori dall'elezione del sindaco (e direttamente del Consiglio). È evidente che il legislatore avrebbe dovuto, senza porre alcun tipo di limitazione e/o condizione, semplicemente prevedere l'elezione diretta del Sindaco e/o del Consiglio da parte di "tutti" gli abitanti delle città metropolitane»<sup>32</sup>.

È emblematico del resto che, se una qualche *democraticità indiretta* hanno la Conferenza metropolitana (composta da tutti i sindaci della C.M. e con limitati poteri: approvazione dello Statuto e pareri sul bilancio) e il Consiglio metropolitano (composto da consiglieri comunali eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della C.M., con poteri di indirizzo e controllo), certo *non è democratica* l'elezione del Sindaco se ad essa *non* partecipano *tutti* i cittadini di *tutti* i Comuni della C.M. Non a torto, in ogni caso, le Regioni lamentavano che «nessuno dei tre organi rappresentativi è espressione della volontà popolare diretta» (così il ricorso lombardo: n. 39/2014)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Nel caso di Genova e Roma, gli abitanti dei capoluoghi sono rispettivamente il 68,5 % e il 65,5 %. In tutti gli altri capoluoghi gli abitanti sono molti di meno: si va dal 23,8 % di Firenze al 38,8 % di Torino. Per dati più dettagliati e approfondimenti v. ancora il mio *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 5 ss.

<sup>32</sup> V. sempre *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 26. L'assenza di una responsabilità politica, e in particolare l'impossibilità di una mozione di sfiducia (art. 52 del Tuel, in relazione al Sindaco/Presidente Provincia), viene ribadita nella nota n. 1/2014, del 23/10/2014, della Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Contra*, spec. D. MONE, *op. cit.*, 30, la quale però parte dal discutibile presupposto che il sindaco della C.M. non sia organo di indirizzo politico.

<sup>33</sup> ...in cui fra l'altro si afferma: «è evidente l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 19, per violazione degli artt. 1 e 48 Cost. La norma in esame, stabilendo l'investitura di diritto del Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco della Città metropolitana, impone agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano un organo che ad essi non risulta riferibile». Analogamente, nel ricorso della Regione Veneto (n. 42/2014) si parla, fra l'altro, di un «sindaco etero-imposto agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano» e di «violazione degli standard minimi di democraticità», rilevando non a torto che

Sorvolando sulla tesi, politologica e non giuridica, per cui sarebbe «impensabile che il comune capoluogo si faccia governare da un sindaco di uno dei comuni minori»<sup>34</sup>, può dirsi che «il principio democratico è chiaramente violato dall'attuale normativa che fa coincidere *automaticamente*, e quindi *autoritativamente*, lo stesso organo di governo con quello “scelto/eletto” esclusivamente da una minoranza del corpo elettorale: i soli residenti nel capoluogo [...] non pare garanzia sufficiente contro il ricordato *automatismo* (legislativo) la possibile *deroga* (statutaria), per il suo carattere solo “eventuale” [...determinando...] la violazione – oltre a quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – dei principi costituzionali di democrazia, autonomia, partecipazione ed uguaglianza: artt. 1, 3, 5, 114, 117. Tali disposizioni non risulterebbero violate solo se fosse obbligatoria, e non meramente *eventuale*, la previsione statutaria di un'elezione diretta»<sup>35</sup>.

Sono sostanzialmente queste le stringenti motivazioni addotte contro la l. n. 56/2014 non solo dalla dottrina, ma in fondo dalle stesse Regioni nei ricorsi<sup>36</sup>. Su questo gravissimo capo di accusa delle legge Delrio – probabilmente il più importante, toccando lo stesso principio *democratico* fondativo della Repubblica (art. 1 Cost.) – la Corte si è espressa in modo a dir poco singolare. In estrema sintesi, potrebbe dirsi: sostanzialmente *eludendo* la questione o, se si preferisce, deliberatamente *aggirandola*.

La Consulta ha ritenuto che la legge n. 56/2014 «supera il vaglio di costituzionalità» *perché* – e qui il *perché* è assolutamente decisivo – «La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti

---

«solo nei casi specifici in cui una conurbazione ruoti intorno a un grande centro abitato, per cui la sproporzione nella popolosità e nel ruolo socio-politico viene talvolta legittimata: il sindaco diviene di diritto il capo della realtà metropolitana».

<sup>34</sup> Così, testualmente, F. PINTO, *Le Città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano* (6 ottobre 2014), in *federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle Città metropolitane, n. 3/2014, 6. Tale orientamento è criticabile: «se da un punto di vista strettamente *politologico* è probabile – anche se non è per nulla certo – che il Sindaco del Comune capoluogo abbia più *chances* di diventare anche il Sindaco della Città metropolitana, da un punto di vista invece della ragione giuridica, e in particolare *giuridico-costituzionale*, le cose non stanno affatto così [...] ove governasse [...] il Sindaco di «uno dei Comuni minori», ciò avverrebbe proprio perché questi avrebbe dimostrato di godere del consenso popolare (plausibilmente *anche* dei cittadini del comune capoluogo), ossia perché sarebbe comunque giuridicamente *eletto* dalla maggioranza dei cittadini dell'ente Città metropolitana, dunque sarebbe espressione di un autentico processo democratico». Mi esprimevo così sempre in *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 27.

<sup>35</sup> V. ancora *op. cit.*, 28 s.

<sup>36</sup> Anche se non è mancato qualche eccesso argomentativo da parte di queste ultime. Infatti, con ogni evidenza, quelli prima ricordati nel testo sono “principi supremi” inderogabili persino da parte della legge di revisione costituzionale. Dunque, sotto questo specifico aspetto, non mi sembra che abbia senso invocare l'illegittimità della legge Delrio per violazione dell'art. 138, come invece fa per esempio la Regione Lombardia nel suo ricorso (n. 39/2014), dove si parla, con inutile eccesso di zelo, di: «Principi che, dunque, avrebbero potuto essere derogati soltanto con legge costituzionale, e non certo attraverso lo strumento della legge ordinaria, che da essi promana e ai quali è evidentemente vincolata. Ne discende dunque la violazione, da parte delle norme impugnate, anche dell'art. 138 Cost.».

questi enti siano direttamente eletti». Su *queste* basi – che però non sono, si badi, le uniche addotte nei ricorsi regionali – la Corte ha poi buon gioco nel richiamare in modo autoreferenziale una sfilza di sent. cost., a partire dalla n. 96/1968 (ma v. spec. nn.: 274/2003, 365/2007, 144/2009) volte a confermare la «possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli [.. e quindi ..] la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico» (*Cons. in dir.* 3.4.3).

A chi scrive le argomentazioni addotte dalla Corte sembrano sconcertanti.

Per la verità, già il semplice e facile richiamo alla legittimità di un'*elezione di secondo grado* è, in sé, piuttosto discutibile. A seguire il ragionamento della Consulta, se *sempre* fosse così, potremmo immaginare un'*elezione diretta* dei consiglieri dei circa 8000 Comuni italiani che, a cascata, potrebbero eleggere i consiglieri delle C.M. o dei Consigli provinciali (ove esistenti), i quali a loro volta potrebbero eleggere i consiglieri regionali, e questi ultimi ancora a loro volta i parlamentari...in un gioco di scatole cinesi discutibilissimo proprio sul piano democratico<sup>37</sup>. Ma, anche a superare quest'obiezione tecnica, la stessa esperienza comparata induce a riflettere. Non è un caso, del resto, che – dei 28 Stati membri dell'UE – “soltanto” in 2 Paesi (Finlandia e Spagna), gli organi di governo dell'ente intermedio corrispondente alla C.M. siano eletti *indirettamente* (dai consiglieri dei Comuni compresi nel territorio dell'ente intermedio stesso). Se questo accade così di rado negli enti locali d'Europa ci sarà pure una ragione e forse incide su questo dato anche l'esistenza di una *Carta europea dell'autonomia locale*, la cui portata è stata superficialmente sottovalutata dalla Consulta (cfr. *infra* il § 8). Credo che un'analisi più approfondita della Corte in merito, probabilmente avrebbe indotto i nostri giudici costituzionali ad assumere un atteggiamento meno *tranchant*. Ma in ogni caso in tutti i Paesi europei, ed in genere in tutti i Paesi democratici, “ogni” cittadino dell'ente locale *comunque* vota – direttamente o indirettamente – per gli organi rappresentativi dell'ente stesso.

Insomma, si può discutere del carattere diretto o indiretto del voto, ma non certo dell'*esistenza* in sé di un “diritto di voto” per *tutti* i cittadini dell'ente.

Che io sappia, nel mondo occidentale, solo in Italia non è così. Infatti, salvo il caso (che vedremo più avanti) in cui lo Statuto preveda diversamente, nel nostro Paese il Sindaco metropolitano è *ope legis*, ossia *automaticamente*, il Sindaco della città capoluogo, anche se la maggioranza dei cittadini della Provincia – come nel caso di 8 città metropolitane su 10 – risiede fuori del capoluogo stesso. Insomma, come prima s'è detto, la Corte ha usato questo singolare argomento (la legittimità dell'elezione di secondo grado) per eludere la *vera* questione in gioco, che invece la dottrina e le Regioni, preoccupate, avevano sottoposto all'attenzione della Consulta: l'elezione da parte di tutti i cittadini residenti sul territorio della C.M. del principale organo di indirizzo politico dell'ente in esame, il Sindaco. Insomma: in gioco non è, come vorrebbe la Corte, la questione dell'elezione di primo o secondo grado,

---

<sup>37</sup> Obiezioni analoghe – ma non esattamente identiche (la scala proposta è, incomprensibilmente, rovesciata: consiglieri comunali eletti dai consiglieri regionali e consiglieri regionali eletti dai parlamentari) – sono proposte da G.M. SALERNO, *op. cit.*, 14.

ma dell'elezione *tout court*, ossia del principio elettivo e quindi del principio *democratico* in sé!

La confusione – non saprei come chiamarla diversamente – fra l'elezione di secondo grado (*democrazia indiretta*) e l'inesistenza dell'elezione (*assenza di democrazia*) è grave e sorprendente. Spiace dirlo, ma la sentenza n. 50/2015, sotto quest'aspetto, non segna tanto una svolta *neo-centralista*, quanto pericolosamente *non democratica*, della Corte.

Non credo di esagerare nei toni se dico che la situazione in cui ci troviamo è davvero insieme “paradossale” e “preoccupante”.

Paradossale perché siamo stati capaci di vedere nel corso degli anni la “pagliuzza negli occhi altrui” senza riuscire a vedere ora “la trave nel nostro”: lamentiamo infatti da decenni il *deficit democratico* dell'Unione europea (le cui istituzioni, in parte intergovernative – esprimendo una rappresentanza di secondo grado – sarebbero poco democratiche) e non siamo capaci di vedere il *deficit democratico* nei nostri enti locali (segnatamente dei cittadini dei minori enti locali nelle città metropolitane che, per un profilo non trascurabile – elezione del Sindaco – sono totalmente esclusi dal processo democratico).

La situazione è poi preoccupante perché, a ben vedere, la sentenza della Corte sembra consolidare la lenta erosione del sentimento democratico, confermata sempre più negli ultimi anni dalla progressiva riduzione della stessa partecipazione elettorale. Purtroppo, di fronte al mito funzionalista dell'efficienza amministrativa, per altro tutto da dimostrare, nel corso del tempo si è determinata anche una progressiva assuefazione al carattere relativamente democratico delle nostre istituzioni politiche. Ne è un indice eloquente la crisi degli organi di rappresentanza politica (Parlamento, Consigli regionali e Consigli comunali), a tutto vantaggio degli organi di governo e quindi degli esecutivi. Ma questa preoccupazione, a ben vedere, finora era rimasta ancora dentro il quadro di un pur confuso processo democratico: siamo passati, infatti, dalla *democrazia parlamentare* classica alla c.d. *democrazia di investitura* e la priorità data alla seconda (scelta del *leader*) rispetto alla prima (scelta dei rappresentanti), per quanto soggetta a forti componenti populistiche e manipolative<sup>38</sup>, avviene pur sempre sulla base di una comune volontà popolare.

Purtroppo adesso – con la legge n. 56/2014, sciaguratamente “suffragata” dalla sent. cost. n. 50/2015 – siamo andati ben oltre: la questione non è più quella di una semplice *riduzione* diffusa della c.d. sensibilità democratica, ma addirittura dell'*inesistenza sic et simpliciter* almeno in un caso, della possibilità di scelta democratica. Siamo, insomma, passati dalla classica constatazione dei limiti intrinseci del governo parlamentare e quindi della mera democrazia rappresentativa<sup>39</sup>, all'accettazione supina e rassegnata della democrazia indiret-

---

<sup>38</sup> Sia consentito rinviare, per tutti, ad A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Napoli 2009, 2007 ss., nonché in *Forum online di Quad. cost.* (ottobre 2009).

<sup>39</sup> Il riferimento è spec. a T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967, passim.

ta<sup>40</sup>, poi alla democrazia di investitura, passando ora con *nonchalance* alla legittimazione della mera democrazia “di secondo grado” sempre e comunque, fino a giungere con la normativa in esame addirittura a... “escludere” una parte, per altro la più cospicua, del corpo elettorale (*governati*) dalla possibilità di scelta di un organo delle proprie istituzioni (*governanti*).

Che i cittadini dei Comuni minori della Città metropolitana – per di più costituenti quasi sempre la maggioranza della popolazione dell’ente! – vengano tagliati fuori dalla scelta del Sindaco, ossia del maggiore organo di “indirizzo politico” del nuovo ente di area vasta (il quale, per altro, riguarda ormai ben 1/3 della popolazione italiana), incredibilmente non è stata dalla Corte considerata una grave lesione del principio democratico.

Né possono ormai residuare più dubbi sul fatto che il Sindaco del nuovo ente di area vasta sia un organo di “indirizzo politico” e che la Città metropolitana non sia un semplice ente di mero “coordinamento” delle funzioni degli enti minori infra-metropolitani.

Non riconoscendo l’illegittimità della legge *almeno* sotto questo profilo (vizio di democrazia), la Corte costituzionale ha avallato un’irragionevole discriminazione – e quindi una grave violazione del principio di uguaglianza – fra Comuni e cittadini di serie A (quelli del Comune capoluogo) e Comuni e cittadini di serie B (gli altri: quelli dei Municipi minori dell’ex Provincia).

Si noti bene: il fatto che la legge preveda che sia *possibile* attraverso un nuovo Statuto, ma del tutto in astratto (vista l’estrema complessità della procedura prevista)<sup>41</sup>, un’elezione diretta del Sindaco, certo non sana il vizio, visto che non si tratta di un obbligo, ma solo di un’eventualità, per altro remota. E la democrazia – intesa nel suo significato minimale di “scelta” da parte dei cittadini-governati degli organi-governanti – non è un *optional*,

---

<sup>40</sup> Ma invero non può dirsi lo stesso in tanti altri ordinamenti. Senza andare troppo lontano, basti pensare ai tentativi di democrazia diretta e alla panoplia degli strumenti di partecipazione popolare in Svizzera e in genere nei Paesi scandinavi e baltici (spec. Estonia).

<sup>41</sup> Com’è noto, il comma 22 dell’art. 1 della n. 56/2014 prevede le seguenti condizioni: a) approvazione del sistema elettorale con legge statale; b) articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, entro la data di indizione delle elezioni, su proposta del Consiglio comunale del comune capoluogo, ex procedura prevista dall’art. 6, comma 4, del Tuel (voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati o, in alternativa, della maggioranza assoluta espressa per due volte consecutive), la quale deve essere poi sottoposta a referendum tra tutti i cittadini dell’area metropolitana ed approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto; c) istituzione dei nuovi Comuni e loro denominazione ad opera della Regione ai sensi dell’art. 133 della Cost. Giustamente il ricorso lombardo (n. 39/2014) afferma: «Si tratta, infatti, di condizioni manifestamente irragionevoli ed ingiustificatamente gravose, che eludono l’art. 3 della Costituzione, impedendo di fatto alla Città metropolitana di dotarsi di un governo di stampo democratico». Ciò che lascia perplessi è, per esempio, «la condizione della preventiva articolazione del Comune capoluogo in più Comuni» che, secondo il ricorso lombardo, «elude, ancora in violazione dell’art. 3 Cost., l’intero spirito della riforma, che è quello di promuovere le unioni e fusioni di Comuni». Non si trascuri il fatto che il legislatore ha anche innalzato moltissimo la soglia di popolazione superata la quale i Comuni possono istituire le circoscrizioni o altre unità di decentramento, da 100.000 a 250.000, con almeno 30.000 abitanti per circoscrizione (D.L. n. 2/2010, conv. in L. n. 42/2010). Questo dato probabilmente pone qualche problema alla frammentazione di almeno un Comune capoluogo delle 10 Città metropolitane, Reggio Calabria, la cui popolazione a malapena si avvicina ai 200.000 abitanti.

che si può avere o meno: dal punto di vista squisitamente costituzionale è invece una *necessità*.

In questo senso, la Corte avrebbe potuto, e dovuto, esprimersi con una semplice pronuncia *additiva* o *sostitutiva*, dichiarando la legge illegittima «nella parte in cui non prevede come obbligatoria, ma solo eventuale, l'elezione diretta del sindaco da parte di tutti i cittadini della C.M.». Ciò sulla base di un principio fondamentale intangibile dell'ordinamento italiano: il vincolo *giuridico-costituzionale* che vuole le istituzioni politiche fondate solo su una libera scelta democratica, ossia popolare. N.b.: sotto questo aspetto, paradossalmente, non una legge ordinaria (come l'attuale legge Delrio), ma *neanche una legge costituzionale* avrebbe potuto prevedere la disciplina vigente. La Consulta, rifugiandosi a riccio nel comodo meccanismo della "rappresentanza di secondo grado", ha ignorato questa, che è la vera problematica.

Senza inutilmente edulcorare la pillola, penso si possa dire che, almeno per l'aspetto considerato, la Corte costituzionale è incorsa in un infortunio, anche piuttosto grave. E purtroppo gli errori della Consulta non sono indolori. Com'è noto, proprio l'autorevolezza di chi produce la pronuncia in questo caso ne determina l'impugnabilità (art. 137, u.c., Cost.). In tal modo, la Corte non solo non ha risolto, ma anzi ha reso più difficile la risoluzione del problema nei prossimi anni, nonostante vada ricordato che le pronunzie di rigetto non attestano la legittimità della legge, come qualche commentatore frettoloso ha detto, ma solo la *non illegittimità* "allo stato" della legge<sup>42</sup>.

Non può quindi escludersi del tutto che, su questa base, la Corte *re melius perpensa* ritorni sui suoi passi, magari invocando le sue stesse parole: ricordo che, sia pure incidentalmente, la scelta del legislatore è stata riconosciuta non «irreversibile» e dichiarata «non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale» (*Cons. in dir.* 3.4.4). La Consulta, dunque, "domani" potrebbe riconoscere un'illegittimità che "oggi" non ha ravvisato. Ma francamente è piuttosto improbabile.

L'auspicio, a questo punto, è che *in via sussidiaria* siano piuttosto gli Statuti delle Città metropolitane a porre rimedio al *vulnus* costituzionale non rilevato. Sarebbe bene che proprio gli Statuti – piuttosto che "contrattare" un maggior peso degli Enti locali minori attraverso una miriade di convenzioni intercomunali – semplicemente prevedessero, nonostante la macchinosità della procedura, l'elezione *diretta* del sindaco.

Tuttavia, analizzando più in concreto la normativa vigente, le cose non stanno andando così. Al momento solo 3 Statuti (due approvati, quelli di Roma e Milano, e uno in corso di approvazione, quello di Napoli) prevedono l'elezione diretta del sindaco. Non è un caso: si tratta delle tre C.M. che, superando i 3 milioni di abitanti, sono esonerate dall'obbligo di

---

<sup>42</sup> Si rinvia in merito, tra i primi, al bel contributo della compianta A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi. Gli «elementi diffusi» del nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano 1988, *passim* e, se si vuole, al mio ormai lontano *Limiti del giudizio incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, spec. 205 ss., dove – in tempi in cui si incominciava appena a parlare di sindacato diffuso – si sottolineava il passaggio dal principio di «unicità della giurisdizione costituzionale» a quello di «unicità della giurisdizione di *invalidità* costituzionale».

scioglimento del Consiglio comunale e dalle *complesse procedure* previste dalla l. n. 56/2014<sup>43</sup>. Purtroppo anche sotto questo profilo la legge è irragionevole, dunque illegittima costituzionalmente, ma la Corte pure su questo punto nulla ha detto, salvo un generico richiamo al rispetto dell'art. 133 Cost.: ma il fatto che non venga violata tale disposizione non significa che l'adozione di una tortuosa procedura *in peius* sia ragionevole e legittima. Infatti è addirittura illogico, più che semplicemente irragionevole, che le tre vere città metropolitane (con più di 3 milioni di abitanti) non soggiacciano alle enormi complicazioni previste per dar vita all'elezione diretta, mentre vi siano irragionevolmente assoggettate le altre, ben più piccole, sette C.M.: dovrebbe essere, invece, esattamente il contrario<sup>44</sup>.

In attesa che le C.M. di Venezia e Reggio Calabria adottino la loro Carta statutaria, purtroppo altri cinque Statuti (Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari) hanno mantenuto l'anomalia del *sindaco di diritto*, ossia della città capoluogo. Il che sembra confermare che la complessità del procedimento previsto per poter accedere all'elezione diretta nelle C.M. con meno di tre milioni di abitanti abbia fortemente scoraggiato l'adozione della procedura stessa, definibile – si badi – non *più* democratica, ma democratica *tout court*, visto che nelle C.M. dove non c'è elezione diretta del Sindaco non si può certo definire “democratico” l'organo in esame, neanche ricorrendo all'infelice *escamotage* della rappresentatività di secondo grado. Ora, è mai possibile che il Sindaco, ossia il maggior organo di indirizzo politico delle Città metropolitane – con l'eccezione di tre, che invece ne prevedono l'elezione diretta – *non sia democratico?*

Il colpevole silenzio della sent. n. 50/2015 della Corte (che “avalla” la legge Delrio) favorisce questa rassegnazione... *a-democratica*, che colpisce i soggetti più deboli e periferici: i cittadini dei Comuni minori della C.M., destinati plausibilmente a vedere accresciuta la loro marginalità. Suona quindi singolare, in questo quadro, lo sforzo degli Statuti di incrementare le forme e gli strumenti di partecipazione popolare, di fronte a tale macroscopica e originaria carenza.

Infine, come subito si preciserà nel § che segue, le Regioni hanno addotto un'ulteriore motivazione dell'illegittimità della legge Delrio in ordine alle modalità di elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitani.

## **8. (segue): Il problema, rimasto “insoluto”, del valore giuridico-vincolante di alcune Carte europee dei diritti**

I ricorsi regionali opportunamente hanno richiamato anche l'art. 3, cc. I e II, della *Carta europea dell'autonomia locale*<sup>45</sup>, sottolineando che: «Evidentemente, la Carta europea

---

<sup>43</sup> Cfr. A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI e M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2015, 5.

<sup>44</sup> Cfr. M. BARBERO ed E. VIGATO, *op. cit.*, 14 ss.

<sup>45</sup> Che recita: «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. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti

prescrive che nel governo delle autonomie locali vi sia almeno un organo ad elezione popolare diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica» (così il ricorso lombardo).

Pure su questo punto specifico la Corte è stata sbrigativa e *tranchant*, da un lato definendo apoditticamente la Carta europea un «documento di mero indirizzo» e, dall'altro, interpretando arditamente il documento in esame nel senso, al solito, che da esso «non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta» (*Cons. in dir.* 3.4.3). Entrambe le argomentazioni della Corte sono, a dir poco, discutibili sia nel metodo che nel merito.

Nel merito, secondo la Consulta, la *Carta europea dell'autonomia* «va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate», che non esclude «la possibilità di un'elezione indiretta» (*Cons. in dir.* 3.4.3). Ma l'art. 3 della Carta parla invece espressamente di organi «costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti». Sorprendentemente sembra che il Giudice delle leggi abbia – per usare un verbo di derivazione psicanalitica – *rimosso* proprio questo passo, *et pour cause*. Orbene, non v'è dubbio che l'interpretazione della Consulta sia *autorevole*, ma nella fattispecie – trattandosi di un testo internazionale dal significato sul punto finora non controverso – a mio avviso può escludersi che essa possa dirsi *autoritativa* al punto da invocare, sulla sua base, l'esistenza di un *margin*e di apprezzamento nazionale. Purtroppo, semmai, il richiamo alla rappresentatività sembra contraddittorio e l'omissione interpretativa deliberata<sup>46</sup>. Nel merito, insomma, la Corte non ha argomentato in modo ragionevole la sua tesi, ma solo costruito un'ardita interpretazione parziale e ultra-restrittiva del testo, per altro chiarissimo, della *Carta europea dell'autonomia locale*.

Ad ogni modo, al di là del merito specifico, è la più generale questione – per così dire metodologica – della natura giuridica di alcune Carte dei diritti europee che resta aperta: sotto quest'aspetto, la sent. n. 50/2015 costituisce, più che una risorsa, la conferma di un problema ermeneutico rimasto insoluto.

Per la verità, già l'espressione «documento di mero indirizzo» usata dai giudici costituzionali per definire la Carta è equivoca, in quanto gli atti di “indirizzo”, a differenza di quelli consultivi o di controllo, dovrebbero essere vincolanti, mentre qui il Giudice delle leggi intende la formula senza dubbio come *testo non vincolante*. Ma, anche a prescindere da questo rilievo terminologico, l'affermazione non sembra fondata o, *melius*, appare del tutto apodittica. Come si sa, la *Carta europea dell'autonomia locale* è un trattato reso *integralmente* esecutivo in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439, la cui natura giuridica, soprattutto dopo le sent. cost. gemelle nn. 348-349/2007 (e giurisprudenza successiva), notoriamente è quella

---

a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

<sup>46</sup> Cfr. M. BARBERO ed E. VIGATO, *op.cit.*, 9 e A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI e M. DE DONNO, *op. cit.*, 4 s.

di “norma interposta”<sup>47</sup>. Come tale, essa *dovrebbe essere* vincolante per il nostro ordinamento.

Invece la posizione della Corte costituzionale italiana, in ordine a questi “documenti internazionali pattizi”, è ondivaga. La Consulta *deve* però decidersi: o essi, come fin qui sembrava, sono *tutti* vincolanti per il nostro ordinamento – fatto salvo s’intende il rispetto della Costituzione, nel senso di tutta la Carta (non solo del c.d. nucleo duro intangibile dei principi fondamentali e diritti inviolabili) – o non lo sono. *Tertium non datur*. La Corte, invece – se in genere ha dichiarato di considerare vincolanti giuridicamente i patti internazionali – in relazione ad alcuni di essi mostra un atteggiamento di... freddezza/indifferenza: ci riferiamo, appunto, agli accordi internazionali da cui discendono sia la *Carta europea dell'autonomia locale* (CEAL), sia anche a quelli da cui discende la *Carta sociale europea* (CSE).

Fermo restando l’obbligo del rispetto integrale della Costituzione, avremmo dunque – ma senza alcuna giustificazione esplicita di diritto positivo, né invero senza alcuna spiegazione giurisprudenziale adeguata – trattati internazionali di serie A, cui l’ordinamento italiano soggiace senza discussione (secondo l’esempio classico, apripista, delle c.d. sentenze gemelle: nn. 348-349/2007), e trattati internazionali di serie B, cui invece il nostro ordinamento potrebbe resistere senza troppi problemi (ultimo esempio, appunto, quello adesso offerto dalla sent. n. 50/2015). In particolare sembrerebbe, ribadisco *sembrerebbe*, che tutte le volte in cui dai trattati internazionali regolarmente ratificati dal nostro Paese discende un documento solenne (un “Patto”, una “Carta” ecc.) – che costituisce parte integrante se non centrale dei trattati stessi – la giurisprudenza costituzionale abbia forti remore ad attribuire valore giuridicamente vincolante a tali documenti. Ciò che, se non adeguatamente motivato, è inesplicabile.

Insomma, quale che sia la ragione per cui la Corte sembra aver scelto – almeno per il momento – di *snozzare* i trattati internazionali del secondo tipo, essa dovrebbe spiegarci “perché”, cosa che invece la Consulta non fa, limitandosi a rinviare in modo auto-referenziale alla sent. cost. n. 325/2010. A ben vedere, l’unica ragione coerente, metodologicamente accettabile, che potrebbe giustificare questo atteggiamento e dunque – per usare le parole della Corte – «escludere l’idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.» (*Cons. in dir.* 3.4.3), è la *violazione di una norma costituzionale* da parte di queste fonti. Qual è, nel caso di specie, questa violazione? La Corte non ce lo dice, forse perché non c’è (e il *forse* vorrebbe essere ironico). Ma è *solo* la chiara violazione di una norma costituzionale – accertata attraverso un raffinato bilanciamento fra valori

---

<sup>47</sup> Sui trattati internazionali come norme interposte, fra gli altri, v. AA.VV., *Riflessioni sulle sentenze n. 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, Milano 2009. Sul caso specifico della Carta europea delle autonomie in rapporto alla legge Delrio, v. spec. le lucide riflessioni di C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (versione provv., Bergamo 6-7 giugno 2014). In realtà – al di là de casi di CEAL e CSE, richiamati nel testo – il discorso è più complesso: andrebbero distinti gli accordi approvati dal solo Governo, e poi ratificati dal Presidente della Repubblica, dai trattati che ex art. 80 Cost. passano per una legge di autorizzazione parlamentare: molti hanno criticato l’idea che possano rilevare allo stesso modo ai fini dell’art. 117, 1 c.

protetti dalle Carte internazionali (che sono pur sempre “norme interposte”) e valori costituzionali nazionali – che potrebbe giustificare la deroga ai vincoli internazionali pattizi, se regolarmente ratificati. Niente di tutto ciò sembra emergere in questo caso, né invero emerge anche di fronte ai valori protetti dalla *Carta sociale europea*, su cui ora è impossibile soffermarsi qui.

L'impressione è che la Consulta – relativizzando il vincolo internazionale pattizio sui “diritti” enunciati in alcuni documenti solenni, ancorché regolarmente recepiti in trattati internazionali – si sia ritagliata un margine di manovra teoricamente a vantaggio dell'astratto principio di sovranità nazionale, principio che però è tanto più inutilizzabile quanto più indeterminata è la violazione di norme costituzionali interne, unico parametro giuridico utilizzabile dalla Corte<sup>48</sup>. In carenza di tali indicazioni, come nel caso di specie, l'atteggiamento di riserva, sospetto o anche solo indifferenza, manifestato dal Giudice delle leggi, non è comprensibile perché privo di argomenti giuridici e di giustificazione. Appare, quindi, ancor più grave l'interpretazione creativa – ma forse sarebbe più giusto parlare semplicemente di *manipolazione ermeneutica* – che fa dire alla Carta in esame ciò che essa non dice o, *melius*, che non fa dire alla Carta ciò che pure essa dice: così, non solo la Consulta mette in dubbio il valore giuridico della Carta, ma ne stravolge pure il senso. *Cui prodest* tutto ciò?

Per converso, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni<sup>49</sup>, sia la *Carta europea dell'autonomia* (CEAL), sia la *Carta sociale europea* (CSE) sono, oggi più che mai, documenti realmente *giuridici* e molto importanti, perché svolgono una preziosa funzione di *integrazione* dei cataloghi dei diritti – in un caso delle “autonomie”, nell'altro “sociali” – presenti nella CEDU, nella Carta di Nizza e nelle Carte costituzionali. Si può discutere se spetti solo agli enti territoriali interessati poter ricorrere per lesione del principio di un suffragio universale, uguale, libero, diretto e segreto previsto dalla CEAL, o se invece – dopo la sent. cost. n. 1/2014, che ha aperto la via al ricorso “quasi-diretto” del cittadino sotto forma di giudizio di accertamento del diritto di voto violato dalla legge – lo stesso diritto spetti ora *in via diretta* anche ai cittadini residenti nei Municipi minori. Resta comunque il fatto che l'Italia non ha formulato alcuna riserva esplicita al Trattato e che la possibilità di derogare allo stesso anche senza riserva esplicita riguarda solo gli enti locali funzionali, mentre la Città metropolitana è senz'altro un ente *territoriale*<sup>50</sup>.

Mi auguro quindi che, su questo punto, i giudici costituzionali operino un necessario *revirement*. Esso non solo rafforzerebbe la coerenza della linea giurisprudenziale originariamente adottata con le c.d. sentenze gemelle, ma confermerebbe anche il nostro sistema di

---

<sup>48</sup> Non a caso un autorevole Presidente emerito della Corte legge l'importante sent. 238/2014 come conferma della sostituzione del fondamento di autorità/sovranità con quello di valore costituzionale: cfr. G. SILVESTRI, *Sovranità vs diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015, 57 ss.

<sup>49</sup> In particolare A. Barbera, S. Ceccanti, C. Fusaro, V. Lippolis e M. Carli. Per indicazioni di dettaglio, cfr. spec. G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Ist. del federalismo*, n. 3/2014, 573 ss.

<sup>50</sup> Sul punto, cfr. G. BOGGERO, *op. cit.*, spec. 579 s.

valori costituzionali, a cominciare dal principio democratico, che come ogni altro principio può essere “bilanciato”, ma mai dimidiato<sup>51</sup>.

## 9. Conclusioni: il *giustificazionismo* della Corte e l'effetto di *narcotizzazione* del principio democratico

Non è difficile comprendere – di fronte alla incisiva rilevanza politica e istituzionale “di sistema” della riforma Delrio – la preoccupazione della Corte di conservare per quanto più possibile la normativa vigente, senza intromettersi in alcune pur discutibili scelte del legislatore (cfr. spec. §§ 4 e 5). Ma evidentemente, alle prese con questa generale operazione conservativa, la Consulta ci ha preso la mano e – mettiamola così: benevolmente – le è sfuggita la lesione addirittura di un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale: quello democratico.

Se, come mi auguro, in futuro la Consulta dovesse essere chiamata a ri-esaminare la legge Delrio ed affrontare davvero questo punto, nella sent. n. 50/2015 eluso, in tutta franchezza credo che neanche arrampicandosi sugli specchi potrebbe negare che, almeno sotto questo profilo, la legge n. 56/2014 è palesemente illegittima. A poco servirebbe minimizzare: il mancato riconoscimento *obbligatorio* del semplice “diritto di voto” da parte di “tutti” i cittadini non può essere considerato una libera scelta rimessa alla discrezionalità politica del Parlamento: sono discriminati i poveri abitanti dei Comuni diversi dal Capoluogo, esclusi dall'elezione del sindaco *ope legis*. Non è una bazzecola: il legislatore è riuscito in un sol colpo a “infilzare” violandoli, fra gli altri, oltre l'art. 5 (tutela delle autonomie locali), gli artt. 1 (sovranità popolare), 3 (uguaglianza) e 48 (diritto di voto) della Costituzione. Non sono state strapazzate norme costituzionali qualunque, ma un insieme di principi fondamentali dell'ordinamento *inderogabili persino con una legge costituzionale* (cfr. § 7). E con i principi non si scherza.

Per quanto attenuato dalla dichiarazione di «non irragionevolezza» della disciplina in questa «fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale» (*Cons. in dir.* 3.4.4), il silenzio della Corte sul punto rischia di apparire, e forse è, un atteggiamento omissivo di tipo *giustificazionista*. Potrebbe essere superato solo da una successiva sentenza costituzionale chiarificatrice che – rendendo *obbligatorio* ciò che ora la legge considera solo eventuale: l'elezione

---

<sup>51</sup> Sul fatto che le operazioni di bilanciamento presuppongano contestualmente *affievolimenti* ed *espansioni*, ma mai *estinzioni*, di principi-valori costituzionali, sia consentito rinviare ad A. SPADARO, *Dall'indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l'individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Pol. dir.*, 1/2006, 167 ss. e ID., *Bilanciamento*, in *Enciclopedia filosofica*, vol. II, Milano Bompiani 2006, 1261 s. Sul ruolo che la *Carta sociale europea* – documento per molti versi simile alla *Carta europea dell'autonomia* – dovrebbe, e potrebbe svolgere, in tutti gli ordinamenti europei cfr., per tutti, ID., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in rivista online dell'AIC, n. 4/2011, e C. PANZERA, *La Carta sociale europea presa sul serio*, in AA.VV., *Desafíos del constitucionalismo ante la integración Europea*, a cura di A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta e G.M. Teruel Lozano, in corso di stampa. In questi ultimi due lavori ulteriore bibl. di riferimento.

diretta del Sindaco metropolitano – automaticamente sia foriera anche dell'«illegittimità derivata» degli Statuti delle C.M. che invece prevedono la figura del Sindaco *ope legis*<sup>52</sup>.

In ogni caso – di fronte al profluvio di elezioni locali comunque previste (pur dimidiati di funzioni, i sindaci e i consigli dei Comuni minori restano organi elettivi) – senza un'autentica e diffusa presa di coscienza nell'opinione pubblica, la questione del diritto a votare il sindaco della C.M. rischia di sembrare secondaria. E invece non lo è. Il problema non sta, come lascia intendere la Corte, nel fatto che la “gente” dei Comuni minori deve accontentarsi della *democrazia indiretta*, che è un male (o bene) minore. E uso il generico termine “gente” volutamente. Mi riferisco infatti ai cittadini residenti, abitanti, elettori, e agli stessi stranieri comunitari residenti e votanti nei Municipi di un altro Stato membro nonché, un domani, agli stranieri extracomunitari residenti cui venisse riconosciuto il diritto di voto. Il vero problema sta nel fatto che le stesse persone – drammaticamente alle prese con più impellenti problemi economici e di sicurezza – dopo questa sentenza, semplicemente rischiano di *non percepire* di essere state private del sacrosanto diritto di voto, ossia della democrazia.

Il fatto che la base di legittimazione del potere della Corte discenda più dall'alto (essendo di tipo *costituzionale*) che dal basso (di origine *democratica*), dunque sia prevalentemente meta-democratica<sup>53</sup>, non la esonera per nulla dal difendere sempre e comunque il principio democratico, che – insieme a quello delle autonomie, ad esso strettamente connesso nella vicenda in esame – costituisce uno dei pilastri dello Stato costituzionale contemporaneo.

Davvero spiace dirlo, ma – in una società caratterizzata già da grave apatia politica, confermata dalla crescente scarsa affluenza al voto – l'effetto della sent. n. 50/2015, alla fine, potrebbe essere quello di una pericolosa *narcotizzazione* del principio democratico, che ovviamente va bilanciato, ma non può rischiare di divenire secondario o recessivo.

In conclusione, questa decisione – disarmonica rispetto alla tradizionale funzione contro-maggioritaria e di tutela delle minoranze delle Corti costituzionali – trascura e discrimina proprio i veri soggetti deboli della vicenda: i cittadini dei Comuni minori delle C.M., con l'aggravante inescusabile che paradossalmente si tratta della maggioranza degli abitanti di gran parte delle C.M. italiane. Contrariamente ai presumibili auspici della Corte di aver facilitato il processo di riforma politica in corso, la sent. cost. n. 50/2015 rischia di complicare il già controverso quadro politico italiano, consolidando marginalità e frustrazione negli abitanti degli Enti locali minori. Soprattutto, a conti fatti, non rafforza la nostra Carta costituzionale, ma anzi la indebolisce.

---

<sup>52</sup> L'ipotesi di una provvisorietà della legittimità dell'attuale disciplina è offerta da un «davvero poco chiaro ragionamento della Corte», che potrebbe tradursi nella «dirompente conseguenza dell'irragionevolezza della messa a regime del sindaco di diritto, con la conseguente illegittimità degli statuti che l'avessero appunto prevista in via definitiva»: così M. BARBERO ed E. VIGATO, *op. cit.*, 13.

<sup>53</sup> Cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 11 ss.