

# Osservatorio sulle fonti

## LE CITTÀ METROPOLITANE NON SI TOCCANO: LA CORTE COSTITUZIONALE SI PRONUNCIA SULLA LEGGE «DELRIO»

di Giuseppe Mobilio\*

1. Con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, la Corte si è pronunciata sulle censure di legittimità sollevate dalle Regioni Lombardia, Campania, Veneto e Puglia nei confronti della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio). Si trattava di una pronuncia molto attesa, poiché il processo di riforma delle autonomie locali avviato con la legge impugnata aveva oramai raggiunto una fase molto avanzata. Non tanto - e non solo - per la nuova disciplina riguardante unioni e fusioni di Comuni, o per la nuova fase che la legge in parola inaugurava nel travagliatissimo destino delle Province<sup>1</sup>, quanto per l'iter costitutivo del nuovo ente Città metropolitana<sup>2</sup>. Già dal 1° gennaio 2015, infatti, le Città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli erano subentrate alle Province corrispondenti<sup>3</sup>, tutti i relativi organi metropolitani si erano insediati, mentre buona parte del personale delle ex Province era in fase di trasferimento. A livello regionale, erano in discussione le leggi per la riallocazione delle funzioni amministrative provinciali. Lo Stato, da parte sua, aveva contribuito con l'art. 1, c. 418, della legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190, ad imporre alle neoistituite Città metropolitane ed alle restanti Province un concorso al contenimento della spesa pubblica, per il successivo triennio, pari a 6.000 milioni di euro.

Si capisce, dunque, come la Corte, da una parte, avrebbe avuto l'onere di prender posizione sulle pesanti censure avanzate dalle Regioni che - come si vedrà - attaccavano i punti cardine della legge «Delrio», e dall'altra avrebbe potuto gettare tutti i livelli di governo in uno stato di incertezza, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'intera legge o di parti di essa.

La risposta offerta dalla Corte costituzionale è stata quella di salvare la riforma su tutti i fronti, respingendo tutte le censure regionali. Le argomentazioni utilizzate, tuttavia, sollevano alcune problematiche che si ripercuotono sull'intero sistema delle auto-

---

\* Assegnista di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del quale, per tutti, cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in questa *Rivista*, 3, 2012; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 3, 2013;

<sup>2</sup> Più in generale, sui contenuti della legge «Delrio», cfr. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014.

<sup>3</sup> Reggio Calabria e Venezia sono invece sottoposte ad un regime particolare, in quanto i Comuni capoluogo sono stati commissariati. Nel primo caso, in base alla disciplina disposta dalla stessa legge «Delrio», le elezioni si terranno prevedibilmente il 31 dicembre 2016. Nel secondo caso, l'articolo 23 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, ne aveva differito la costituzione ed il Consiglio metropolitano sarà eletto il 9 agosto 2015.

# Osservatorio sulle fonti

nomie territoriali e che vale la pena qui esaminare.

2. Un primo profilo della pronuncia da evidenziare riguarda l'interpretazione riduttiva dell'apporto regionale alla riforma del sistema delle autonomie locali.

La Corte, infatti, attesta come spetti esclusivamente alla legge statale occupare numerosi di quegli spazi del tessuto costituzionale sull'assetto delle istituzioni territoriali lasciati liberi, ovvero su cui la Costituzione tace. Le argomentazioni utilizzate hanno assunto carattere prevalentemente "efficientistico"<sup>4</sup>.

Ciò vale innanzitutto per l'istituzione delle Città metropolitane, che avviene direttamente ad opera della legge «Delrio» senza alcuna altra intermediazione. Nonostante le Regioni lamentassero come questo compito dovesse spettare loro in virtù della mancata menzione di tale competenza nell'elenco di materie all'art. 117, c. 2, Cost., e dunque ne rivendicassero la spettanza in ragione della clausola di residualità all'art. 117, c. 4, Cost., la Corte osserva come il compito di istituire il nuovo ente non possa che spettare esclusivamente allo Stato<sup>5</sup>. Le ragioni di tale giudizio vanno ricercate nella natura stessa della Città metropolitana, che è quella di ente «di rilevanza nazionale» e «sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari», oltre alla sua menzione all'art. 114 Cost., che ha conseguentemente imposto «alla Repubblica il dovere della sua istituzione». Tanto vale ad escludere che la decisione possa essere frazionata in corrispondenza di ciascun livello regionale. La Corte, inoltre, ritiene un paradosso pensare che le Regioni possano eventualmente istituire le Città metropolitane quando spetta comunque allo Stato la competenza in ordine alla definizione di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» (art. 117, c. 2, lett. p, Cost.). *A fortiori*, le Città metropolitane sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, «la cui istituzione è di competenza statale»<sup>6</sup>.

Il medesimo riconoscimento nei confronti della competenza esclusiva statale riguarda non solo l'istituzione, ma anche la regolazione dell'ente Città metropolitana. La Corte, infatti, riconduce all'art. 117, c. 2, lett. p, la disciplina dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano e dei consiglieri metropolitani<sup>7</sup>, le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane<sup>8</sup>, le «norme fondamentali di organizzazione

---

<sup>4</sup> In questo senso G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, 7.

<sup>5</sup> Punto 3.4.1, cons. dir.

<sup>6</sup> La Corte respinge anche le censure che la Regione Campania aveva sollevato in ordine all'individuazione specifica delle nove Province da trasformare in Città metropolitane, che, con esclusione di un procedimento generale per l'istituzione delle stesse, renderebbe la normativa impugnata una legge provvedimento, lamentando, conseguentemente, una violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3) e di proporzionalità e di imparzialità (art. 97). La Corte ritiene, al contrario, come la disciplina impugnata individua non una sola, ma tutte le Province in relazione alle quali è stata ritenuta opportuna la trasformazione in Città metropolitane. Questo la renderebbe una «legge a carattere innegabilmente generale che, nell'istituire le Città metropolitane, contiene anche l'elenco di quelle effettivamente con essa istituite». A riprova la Corte osserva come tale normativa costituisca principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a Statuto speciale (punto 3.4.1, cons. dir.).

<sup>7</sup> Punto 3.4.4.a, cons. dir.

<sup>8</sup> Punto 3.4.4.e, cons. dir.

# Osservatorio sulle fonti

dell'ente»<sup>9</sup>; riconduce invece alla materia del «diritto civile», ex art. 117, c. 2, lett. l, i profili strettamente inerenti il trattamento del personale delle Città metropolitane<sup>10</sup>.

Le argomentazioni in commento palesano una chiara tendenza espansiva della potestà legislativa statale nei confronti dell'ordinamento degli enti locali, che la Corte riconduce prevalentemente all'art. 117, c. 2, lett. p, Cost. Questa dilatazione del titolo competenziale in parola trova paradigmatica espressione in altra parte della stessa pronuncia, ove ad essere respinte sono le censure rivolte contro la disciplina sulle unioni e fusioni di Comuni<sup>11</sup>. La Corte, qui, mostra di non condividere i rilievi regionali che ritenevano si ricadesse nella competenza legislativa residuale in ordine all'istituzione di nuovi enti comunali, alla modifica delle circoscrizioni o delle relative denominazioni<sup>12</sup>. Viceversa - secondo la Corte - le unioni si risolverebbero «in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza», senza costituire «un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune». Quanto alle fusioni di Comuni, la legge statale non avrebbe ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale, bensì «l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune», e cioè «una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune», che incide sull'ordinamento sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile. In entrambi i casi, dunque, si ricadrebbe nell'area di competenza statale *sub* art. 117, c. 2, lett. p, Cost., con una conseguente - ed ulteriore, se si pensa a quanto giustificato con la competenza relativa al "coordinamento della finanza pubblica" negli ultimi anni<sup>13</sup> - erosione di quello spazio che le Regioni avevano occupato con la propria legislazione in materia di associazionismo comunale<sup>14</sup>.

L'impressione è ancor più rafforzata per un riferimento che la Corte fa nello sviluppare il ragionamento sulle fusioni dei Comuni, ove sostiene che le norme impugnate ricadrebbero «nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.»<sup>15</sup>. Come noto, la lett. p richiamata dalla Corte attiene propriamente a «legislazione elettorale», «organi di governo» e «funzioni fondamentali», senza assumere una portata così ampia da estendersi a tutto l'«ordinamento» locale. Il *lapsus* trova forse spiegazione se si guarda alla riforma costi-

---

<sup>9</sup> Punto 3.4.4.d, cons. dir.

<sup>10</sup> Punto 3.4.4.c, cons. dir.

<sup>11</sup> Punto 6, cons. dir.

<sup>12</sup> Punto 6.1, cons. dir.

<sup>13</sup> Ed infatti la Corte, nel caso delle unioni di Comuni, invoca anche il titolo competenziale statale legato ai "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", in quanto si introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica (intervenendo sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale) - oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali.

<sup>14</sup> Sui più recenti indirizzi in ordine a unioni e fusioni di Comuni, cfr. C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unione e fusioni (Commento a l. 7 aprile 2014, n. 56)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 803 ss.

<sup>15</sup> Punto 6.2, cons. dir.

# Osservatorio sulle fonti

tuzionale attualmente in discussione in Parlamento (c.d. d.d.l. cost. Renzi-Boschi)<sup>16</sup>, come si darà conto nel prosieguo del presente contributo.

3. Oltre che spostando il baricentro decisionale sullo Stato, la Corte respinge le censure regionali trovando sponda anche nei nuovi enti metropolitani.

Come anticipato, la motivazione richiama, innanzitutto, la rilevanza «nazionale» e «sovranazionale» delle Città metropolitane, che assieme alla necessità di dare attuazione al dettato costituzionale, escluderebbero la presunta frammentazione che deriverebbe dal riconoscimento della competenza regionale nell'istituzione del nuovo ente.

Ma la Corte fa leva anche sull'importanza che, nel disegno complessivo della riforma, viene attribuita allo Statuto metropolitano, definito come l'«atto fondamentale di autorganizzazione dell'ente»<sup>17</sup>. In particolare, la Corte osserva come la legge «Delrio» attribuisca alla fonte statutaria una valenza integrativa rispetto a numerosi aspetti della disciplina del nuovo ente: così, rispetto alla forma di governo metropolitana, vengono respinte le censure con cui si lamenta il carattere riduttivo delle attribuzioni della Conferenza, organo composto dai Sindaci dei Comuni metropolitani, poiché allo Statuto è comunque rimessa la facoltà di ampliarne le competenze<sup>18</sup>; oppure vengono dichiarate infondate le censure rivolte alla mancata elezione diretta di Sindaco e del Consiglio metropolitano - per i quali, di regola, la legge stabilisce che il primo sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, mentre i componenti del secondo siano eletti in secondo grado da Sindaci e consiglieri dei Comuni metropolitani - poiché viene comunque fatta salva la possibilità che lo Statuto opti per simile soluzione<sup>19</sup>; sulla base dei medesimi presupposti, vengono respinte anche le censure relative alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, perché fatte rientrare nei contenuti propri degli Statuti<sup>20</sup>.

Anche sotto questo profilo, tuttavia, le argomentazioni della sentenza non sono esenti da problematicità, derivanti soprattutto da una lettura "in astratto" dei meccanismi della riforma. Si pensi a come la Corte valorizzi la capacità espansiva delle competenze della Conferenza grazie all'esercizio dell'autonomia statutaria, osservando come lo Statuto venga approvato dalla Conferenza stessa, e dunque «proprio la conferenza si configura [...] come organo decisore finale delle proprie competenze». La Corte, però, sembra trascurare che il lavoro di redazione dell'atto Statuto spetta in realtà al Consiglio metropolitano, mentre l'intervento della Conferenza, che «adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche», si sostanzia solamente in un passaggio privo di capacità emendativa, somigliante più ad un "prendere o lasciare". Oppure si pensi al riconoscimento della facoltà per lo Statuto di optare per l'elezione diretta di Sindaco e consiglieri metropolitani, per

---

<sup>16</sup> Cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2015, 160 ss., il quale osserva come la Corte sembrerebbe riportare «l'assetto delle competenze a quello definito dal vecchio art. 128 Cost.».

<sup>17</sup> Punto 3.4.4.b, cons. dir.

<sup>18</sup> Punto 3.4.4.b, cons. dir.

<sup>19</sup> Punto 3.4.4.a, cons. dir.

<sup>20</sup> Punto 3.4.4.e, cons. dir.

# Osservatorio sulle fonti

la quale si tace sulle "pesanti" condizioni che l'art. 1, c. 22, della legge n. 56/2014 pone, come il frazionamento del Comune capoluogo in più Comuni, che risulta difficilmente sostenibile per le Città metropolitane di più ridotte dimensioni<sup>21</sup>.

4. L'impressione complessiva è che la Corte abbia sposato una duplice tensione argomentativa, ad un tempo centralistica, quanto alle competenze legislative esclusive statali, ed autonomistica, rispetto ai margini che la riforma accorda alle fonti statutarie delle Città metropolitane. Il prezzo pagato è una sostanziale marginalizzazione delle Regioni, che vengono quasi del tutto estromesse dal processo di riforma delle Città metropolitane. Invero, sembrerebbe quasi di poter leggere in filigrana una sorta di "rivincita" sulle Regioni, quasi una presa d'atto del fatto che, nello scorso venticinquennio, non siano state in grado di sfruttare al meglio le competenze che la legislazione statale aveva offerto loro in ordine all'istituzione degli enti metropolitani<sup>22</sup>. Mentre la legislazione degli anni '90 responsabilizzava fortemente il livello regionale, la legge "Delrio" segna una sostanziale estromissione di quest'ultimo, provvedendo ad istituire *ope legis* le nuove Città metropolitane e a regolarne in gran parte gli aspetti<sup>23</sup>.

Tuttavia, occorrerebbe usar cautela nello spingere questa linea argomentativa sino alle sue ulteriori conseguenze. La Corte giunge a sostenere che la competenza statale esclusiva si fonda sulla necessità che le Città metropolitane non debbano avere «modalità di disciplina e struttura diversificate fra Regione e Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, *almeno con riferimento agli aspetti essenziali*»<sup>24</sup>. La riforma «Delrio» punta indubbiamente sull'implementazione del principio di differenziazione (ed adeguatezza) tanto nella definizione delle funzioni che nell'organizzazione degli enti metropolitani, soprattutto tramite l'esercizio della loro autonomia statutaria<sup>25</sup>: ma si tratta

---

<sup>21</sup> Osserva A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 6, come l'opzione del legislatore verso meccanismi diversi dall'elezione diretta trova giustificazione, da una parte, nell'obiettivo originario di caratterizzare la Città metropolitana come «ente amministrativo-gestionale a ridotta vocazione politica», e, dall'altra, dall'idea di fondo di garantire il protagonismo del Comune capoluogo di Provincia quale volano delle potenzialità dei restanti Comuni metropolitani, ricorrendo all'immagine della c.d. piramide rovesciata.

<sup>22</sup> Sull'incapacità delle Regioni di sfruttare, in questi anni, le proprie competenze in tema di semplificazione dell'autonomia locale infra-regionale, cfr., da ultimo, P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-provincia*, cit., 26 ss.

<sup>23</sup> Si pensi solamente alla legge n. 142/1990 (artt. 17 e 18), che affidava alla Regione il compito di definire la perimetrazione dell'area metropolitana, riordinare le circoscrizioni territoriali dei Comuni interni, proporre al Governo i decreti legislativi con cui istituire le Città metropolitane, scegliere le funzioni da affidare ai nuovi enti. Per un'analisi della legislazione statale sulle Città metropolitane che si è succeduta negli ultimi venticinque anni, cfr. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, 545 ss.

<sup>24</sup> Punto 3.4.1, cons. dir., enfasi aggiunta.

<sup>25</sup> Al riguardo, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2015, 152 s.

# Osservatorio sulle fonti

di una differenziazione, per così dire, imposta "dall'alto" dal legislatore statale, che rischia di isolare le Regioni dal processo di attuazione di tali principi costituzionali. Inoltre, la legislazione statale si mostra talmente esaustiva nel delineare la struttura del sistema metropolitano e chiara nel riconoscere agli Statuti metropolitani una valenza integrativa, che non si comprende cosa rimanga al di fuori dei suddetti «aspetti essenziali» che possa essere affidato alle Regioni.

5. Nell'economia della riforma, la legislazione regionale compartecipa con la legislazione statale alla riallocazione delle funzioni provinciali diverse da quelle "fondamentali" ed al trasferimento delle connesse risorse e personale (art. 1, c. 89 ss.). Alla base della complessa procedura di riordino vi sono due momenti di concerto da realizzare in Conferenza unificata, ovvero un accordo per l'individuazione delle funzioni (art. 1, c. 91), ed una intesa sui i criteri generali per l'individuazione di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, da definire poi con d.P.C.M. (art. 1, c. 92).

Le Regioni hanno impugnato anche questa parte della disciplina, lamentando, complessivamente, come tali adempimenti esulerebbero dalla competenza statale, in quanto al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», con ciò violando una serie di parametri costituzionali<sup>26</sup> ed il potere regionale di individuare il livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza.

La Corte ha rigettato tali censure sulla base della considerazione che i citati momenti concertativi sono stati realizzati in data 11 settembre 2014, mentre il 26 settembre 2014 è stato adottato il predetto d.P.C.M. Con ciò «può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni [...], sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato»<sup>27</sup>. In definitiva, la Corte ha valorizzato quanto fatto "in concreto" dalle Regioni, con l'esito, paradossale per le ricorrenti, di evitare di entrare nel merito delle questioni di legittimità.

Tuttavia, non si può tacere come la Corte abbia fatto ricorso all'istituto processuale

---

<sup>26</sup> Quali i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i principi di ragionevolezza, opportunità e coerenza con i fini perseguiti, oltre che quello del buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione a cui deve informarsi l'esercizio del potere sostitutivo (punto 5.2, cons. dir.).

<sup>27</sup> Punto 5.5, cons. dir. La Corte rigetta pure: le censure rivolte alle disposizioni statali che prevedono il potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane, sulla base del rispetto dell'art. 120 Cost. e della stessa legge «Delrio», che ne definisce i presupposti sostanziali (punto 5.6, cons. dir.); le censure indirizzate alla previsione del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo di cui al c. 91, in quanto tale procedimento trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale (punto 5.7, cons. dir.).

# Osservatorio sulle fonti

della cessata materia del contendere in maniera alquanto anomala<sup>28</sup>. Tali pronunce, infatti, vengono solitamente utilizzate nelle ipotesi di intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate aventi carattere satisfattivo, e a condizione che quest'ultime siano rimaste *medio tempore* inattuatae o non abbiano prodotto effetti<sup>29</sup>. La natura satisfattiva delle sopravvenienze, quindi, dovrebbe derivare da modifiche a livello normativo e non dall'attuazione delle disposizioni impugnate, di per sé incapace di sanare l'illegittimità costituzionale di una norma. Anzi, come accennato, proprio la produzione degli effetti e l'applicazione di una norma dovrebbe indurre la Corte ad entrare nel merito della questione di legittimità.

Le Regioni, dunque, per veder scrutinate le censure sollevate, non avrebbero dovuto neppure sedersi al tavolo della Conferenza. Senza considerare, però, che proprio il rifiuto da parte delle Regioni di raggiungere un accordo con lo Stato avrebbe potuto essere valutato come una lesione del principio di leale collaborazione.

**6.** La compressione delle competenze regionali fra potestà statale esclusiva ed autonomia statutaria delle Città metropolitane - come fin qui si è cercato di mettere in evidenza - viene giustificata dalla Corte anche alla luce di alcune considerazioni sulle scelte del legislatore della riforma che, vista anche la laconicità di certi passaggi della sentenza, danno adito a qualche ulteriore forzatura.

La Corte, innanzitutto, sembrerebbe suffragare la legittimità di certe disposizioni della legge «Delrio» in relazione allo stato di attuazione in cui si trova la relativa disciplina. Così avviene in rapporto alla previsione della coincidenza fra Sindaco metropolitano e Sindaco del Capoluogo di Provincia<sup>30</sup>, per la quale la Corte non ritiene «irragionevole» la scelta del legislatore, quanto meno «in fase di prima applicazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana)». Sembrerebbe dunque che, quantomeno "provvisoriamente", certi profili della riforma abbiano superato il vaglio di legittimità, in vista di migliori aggiustamenti.

Ma la Corte si mostra consapevole anche dello stato di avanzamento della riforma e dei "danni" che deriverebbero da una eventuale declaratoria di incostituzionalità. Al riguardo è significativo l'inciso ove, nel rigettare le censure regionali rivolte alla compe-

---

<sup>28</sup> Giunge ad osservare A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 5, come o l'accordo ha preso atto delle competenze dei rispettivi legislatori, ed allora non dovrebbe esservi cessazione della materia del contendere ma semplice conformità delle norme statali e dell'Accordo alla Costituzione, oppure l'accordo «ha introdotto elementi che interferiscono sulle pretese di giustizia delle Regioni e quindi il riparto costituzionale delle competenze legislative e le modalità di declinazione dell'art. 118 della Costituzione sono state "condizionate" dall'accordo».

<sup>29</sup> *Ex plurimis*, sentt. nn. 181, 260 del 2014; nn. 31, 187 e 246 del 2013; nn. 148, 192 del 2012. In alcuni casi la cessazione della materia del contendere viene dichiarata a seguito del sopravvenuto adeguamento dello stanziamento di bilancio all'onere derivante dall'applicazione della disposizione censurata (sent n. 241/2013). Discorso a parte - come noto - vale per la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane con omissione di tutte le disposizioni censurate dallo Stato.

<sup>30</sup> Punto 3.4.4.a, cons. dir.

# Osservatorio sulle fonti

tenza nell'istituzione dei nuovi enti, si osserva che «otto su dieci delle istituite Città metropolitane sono, peraltro, già nell'esercizio delle loro funzioni, e gli statuti di sei di queste sono già stati approvati alla data del 31 dicembre 2014»<sup>31</sup>.

Al di là delle valutazioni con cui, realisticamente, la Corte considera l'impatto sistematico delle proprie pronunce, ci sono alcuni passaggi che lasciano maggiormente perplessi perché sottintendono ricostruzioni che non vengono ben esplicitate.

**6.1.** Si pensi alle censure rivolte alle previsioni della legge «Delrio» che dispongono la coincidenza territoriale fra Città metropolitane e Province cui subentrano. Ad essere lamentata è la violazione dell'art. 133, c. 1, Cost., recante la disciplina per i mutamenti e l'istituzione di nuove Province, ed il coinvolgimento di Regioni e Comuni ivi previsto<sup>32</sup>.

La Corte fa salva la disciplina statale invocando una serie di ragioni. Innanzitutto, il presupposto di fondo esplicitato dalla Corte è che l'art. 133 Cost. risulta riferibile «solo ad interventi singolari»; viceversa, la legge scrutinata riguarda un intervento «necessariamente complesso».

Inoltre, la Corte osserva come il richiamo all'art. 133 Cost. sia inconferente, poiché il legislatore statale ha inteso realizzare una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica», in vista «di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali», senza alcuna soppressione *tout court*. Ad ogni modo, la sostanza della previsione costituzionale può considerarsi rispettata «sia pure ex post», poiché i Comuni potranno essere coinvolti nel momento in cui vorranno optare per l'adesione o l'uscita dal perimetro metropolitano. Al riguardo, l'art. 1, c. 6 della legge n. 56/2014 prevede espressamente «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe», e dispone che sia sentita la Regione interessata; in caso di parere contrario, deve essere promossa una «intesa» tra la Regione stessa ed i Comuni che intendono entrare o uscire dalla Città metropolitana. La legge richiama testualmente l'art. 133, c. 1, Cost. e ciò, osserva la Corte, «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 Constitutio-nem*, presupposta dalle Regioni ricorrenti».

Infine, quella prevista dalla legge impugnata costituisce solamente una soluzione-ponte, cui «potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale»<sup>33</sup>. Tutto ciò vale a «giustificare(re) la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost».

Analoga "fungibilità" con le prescrizioni all'art. 133 viene richiamata anche per giu-

---

<sup>31</sup> Punto 3.4.1, cons. dir. Sulla confluenza di elementi fattuali all'interno della parte in diritto della pronuncia, tale da fornire al Giudice delle leggi un sostegno all'argomentazione con cui ha respinto le censure regionali, cfr. A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 3 ss.

<sup>32</sup> Punto 3.4.2, cons. dir.

<sup>33</sup> Critico sul punto, sempre rispetto alla circostanza che una riforma costituzionale in discussione (elemento di fatto) possa giustificare deroghe alle disposizioni costituzionali vigenti, A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 10.

# Osservatorio sulle fonti

stificare l'«articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» qualora lo Statuto optasse per l'elezione diretta di Sindaco e consiglieri metropolitani, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali»<sup>34</sup>

Con i passaggi argomentativi esposti, tuttavia, la Corte dà per assodate alcune letture del dato costituzionale che non risultano affatto pacifiche e che avrebbero richiesto diversi sforzi giustificativi<sup>35</sup>.

In accordo col risultato raggiunto dalla Corte, si possono anche rintracciare elementi per sostenere che la citata disciplina costituzionale non debba trovare applicazione in caso di riordino generale e complessivo dei confini provinciali; nell'ipotesi, ad esempio, vi sarebbero oggettive difficoltà nel pretendere che l'iniziativa parta dalla totalità dei Comuni italiani. Tuttavia, sarebbe stato necessario confrontarsi con la *ratio* delle garanzie previste all'art. 133, c. 1, Cost. ed argomentare a partire da questa. Infatti, tali previsioni costituzionali offrono una garanzia alle comunità locali di non subire decisioni unilaterali e calate "dall'alto" da parte della maggioranza parlamentare. La stessa Corte, in occasione della di poco precedente sent. n. 220/2013, aveva infatti affermato come «sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»<sup>36</sup>. Di per sé, dunque, non si capisce perché tali garanzie debbano valere solamente nel caso di modificazioni singole e non anche nelle ipotesi di riordino generale. In chiaroscuro, nelle affermazioni della Corte, vi è il rischio di leggere la tesi «secondo cui il legislatore potrebbe tanto più legittimamente disattendere la Costituzione quanto maggiore fosse l'entità quantitativa delle fattispecie coinvolte dalla normativa» e, giustamente, «non può accettarsi che, al crescere della numerosità dei casi previsti dal legislatore, si accrescerebbe la giustificazione del mancato rispetto del dettato costituzionale»<sup>37</sup>.

Inoltre, questa necessità dovrebbe esser ancor più sentita poiché, con la propria giurisprudenza, la Corte ha aperto a diversi procedimenti per l'istituzione, la soppressione di Province e gli interventi sui relativi perimetri, a patto che vi fosse una compensazione con equivalenti forme di partecipazione. Così, ad esempio, viene ammesso che

---

<sup>34</sup> Punto 3.4.4.a, cons. dir.

<sup>35</sup> Per una ricostruzione della *ratio* e delle critiche alle limitazioni dell'applicazione della disciplina all'art. 133, c. 1, Cost., cfr. D. TALLARICO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-Legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in *Federalismi.it*, 1, 2015; L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 04 ottobre 2012, e la bibliografia ivi citata.

<sup>36</sup> Punto 12.2, cons. dir.

<sup>37</sup> G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, 10. Cfr. anche A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 7 s., che mette in guardia dai rischi derivanti dal ricorso, da parte dei giudici costituzionali, ad una interpretazione evolutiva delle norme procedurali, e non soltanto delle norme sostanziali.

# Osservatorio sulle fonti

l'istituzione di una nuova Provincia possa essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell’iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata»<sup>38</sup>. Tuttavia, un conto è coinvolgere le autonomie territoriali durante il procedimento di adozione della decisione, un conto è consentire alle autonomie territoriali di intervenire *ex post* - come nel caso della legge «Delrio» - solamente a fatto compiuto, una volta che la decisione statale è stata presa.

**6.2.** Ancor meno soddisfacente è la motivazione nel passaggio in cui la Corte giustifica la democraticità dell'elezione di secondo grado del Consiglio metropolitano, che le Regioni ricorrenti, viceversa, ritengono in contrasto con numerose regole e principi costituzionali, fra cui il principio autonomistico all'art. 5 Cost., il principio di sovranità popolare e di rappresentanza democratica, la parificazione degli enti costitutivi della Repubblica all'art. 114 Cost.<sup>39</sup>.

Innanzitutto, la Corte esclude che il termine “sovranità” possa essere ricondotto al concetto di sovranità popolare, di cui all’art. 1, c. 2, Cost., e che la sovranità popolare debba essere esclusivamente identificata con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali<sup>40</sup>.

Come secondo presupposto argomentativo la Corte rimarca la diversità fra gli enti previsti come costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., che non equivale affatto ad una omogeneità della condizione giuridica di fondo<sup>41</sup>.

Da qui il passaggio logico per cui «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 [...] l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti»; viceversa, proprio i principi di adeguatezza e differenziazione comportano «la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli». Per rafforzare la conclusione

---

<sup>38</sup> Cfr. C.cost. sent. n. 347 del 1994.

<sup>39</sup> Punto 3.4.3, cons. dir. Analoghi profili di illegittimità, riguardanti il modello di governo di secondo grado, erano stati avanzati dai ricorrenti con riferimento alle Province. La Corte (punto 4.3.2, cons. dir.) ha respinto tali censure richiamando gli argomenti rivolti alle Città metropolitane. Vengono inoltre respinte le censure riferite al riordino delle province e riguardanti la violazione dell'art. 138 Cost. (punto 4.3.1, cons. dir.), dal momento che si parla di "riordino" e non di "soppressione", e quelle riguardanti la proroga dei commissariamenti (punto 4.3.3, cons. dir.), che non avviene *sine die*, in quanto il commissario muta natura, ovvero decada, dando vita, pur nella coincidenza della persona fisica, ad un organo diverso che, privo dei poteri commissariali, è chiamato ad assicurare, a titolo gratuito, la gestione della fase transitoria solo per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del nuovo presidente della Provincia.

<sup>40</sup> Al riguardo la Corte richiama il proprio precedente alla sent. n. 365/2007. Vengono così respinti gli argomenti espressamente avanzati nel ricorso della Regione Veneto, di cui v. G.U., 1<sup>a</sup> Serie speciale, 23 luglio 2014, n. 31, 164 s.

<sup>41</sup> Si richiamano in questo caso la sent. n. 274/2003 e l'ord. n. 144/2009.

# Osservatorio sulle fonti

circa la compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, la Corte osserva - con neppure troppo velata provocatorietà - come l'elezione di secondo grado sia persino prevista «proprio per la più alta carica dello Stato», come enunciato nella precedente sent. n. 96/1968.

La Corte, dunque, adombra una concezione di sovranità popolare e di partecipazione democratica che sottintende una molteplicità di dimensioni, non limitate unicamente alle forme di democrazia diretta o ai sistemi di rappresentanza diretta, ma ricomprendenti anche meccanismi di secondo grado. Tuttavia, occorre osservare che con tali passaggi la Corte chiude *tranchant* ad una serie di argomenti avanzati nei ricorsi regionali che si appuntavano su profili diversi. Ad essere lamentato, infatti, era la mancanza di democraticità derivante dall'investitura di diritto del Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco della Città metropolitana, con conseguente «imposizione agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano di un organo che ad essi non risulta riferibile né direttamente, né indirettamente»<sup>42</sup>; oppure, la configurazione di un Consiglio metropolitano, avente il potere di adottare la maggior parte delle decisioni dell'ente, ma tale «da non rispondere né al corpo elettorale né alla Conferenza metropolitana»<sup>43</sup>; o, ancora, la "politicità" delle funzioni metropolitane, che richiederebbero «fisiologicamente» di essere affidate «ad organi politicamente responsabili nei confronti della comunità di riferimento o perlomeno di strumenti e forme per far valere la suddetta responsabilità politica»<sup>44</sup>. In realtà, in gioco non ci sarebbe soltanto la questione dell'elezione di secondo grado, bensì l'effettiva possibilità, soprattutto per la platea dei cittadini appartenenti ai Comuni metropolitani diversi dal capoluogo, di partecipare *tout court* al momento elettorale<sup>45</sup>, dal momento che si vedono "imposto" un Sindaco metropolitano che non hanno contribuito ad eleggere, mentre eleggono solamente indirettamente un organo, come il Consiglio metropolitano, che non è in grado neppure di sfiduciare tale Sindaco.

Sarebbe stato preferibile, dunque, che la Corte argomentasse più approfonditamente a favore di quel tenue legame - pur esistente - fra legittimazione degli organi metropolitani ed espressione del voto popolare, o sui meccanismi di reciproco controllo di tali organi. Viceversa, non solo appare del tutto ridondante l'evocazione del parallelo con i meccanismi elettivi del Capo dello Stato, ma anche impropria. Già a suo tempo, a commento del precedente citato dalla Corte, autorevole dottrina aveva posto in risalto la differenza terminologica tra "elezione di secondo grado" ed "elezione indiretta", sottolineando come nel caso del Capo dello Stato fosse più corretto ricorrere alla seconda

---

<sup>42</sup> Così il ricorso della Regione Lombardia, in G.U., 1<sup>a</sup> Serie speciale, 23 luglio 2014, n. 31, 164 s.

<sup>43</sup> Così il ricorso della Regione Lombardia, in G.U., 1<sup>a</sup> Serie speciale, 23 luglio 2014, n. 31, 164 s.

<sup>44</sup> Così il ricorso della Regione Veneto, in G.U., 1<sup>a</sup> Serie speciale, 6 agosto 2014, n. 33, 7.

<sup>45</sup> A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 15 ss. La Corte, inoltre, non affronta anche un altro profilo, che è quello della reciproca autonomia fra organi previsti all'art. 114 Cost., ovvero dell'autonomia che deve sussistere tra gli stessi enti decentrati, e quindi tra il Comune e la rispettiva Provincia o Città metropolitana; cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, 14.

# Osservatorio sulle fonti

espressione<sup>46</sup>.

Ma la Corte, a proposito dei sistemi elettivi di secondo grado, rigetta pure un altro profilo decisivo che, secondo le ricorrenti, minerebbe l'impianto della rappresentanza politica a livello metropolitano e provinciale, ovvero il contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale<sup>47</sup>.

Al riguardo, la Corte si pronuncia sia sulla vincolatività del documento internazionale, sia sulla compatibilità della legge «Delrio» con i suoi contenuti.

Sotto il primo aspetto, la Corte definisce la Carta come «documento di mero indirizzo», incapace, pertanto, di fungere da norma interposta *ex art.* 117, c. 1, Cost. Simile "declassamento", tuttavia, solleva qualche perplessità.

Innanzitutto, sul piano internazionale, l'Italia si considera vincolata da tutte le disposizioni della Carta europea, non avendo usufruito della possibilità, pur accordata dall'art. 12 della stessa, di non impegnarsi rispetto ad alcuni paragrafi. Quanto al precedente costituito dalla sent. n. 325/2010, citata nella parte motiva della pronuncia in commento, la Corte aveva sì sollevato perplessità rispetto alla piena precettività della Carta europea, ma per motivi inconferenti rispetto al caso di specie<sup>48</sup>. Inoltre, occorre ricordare come in altra occasione di poco successiva alla formulazione di tale precedente, la Corte, per bocca del suo Presidente, aveva chiarito, in risposta alle richieste del *Monitoring Committee* del *Congress of Local and Regional Authorities*, come tale Carta, costituendo «atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno», non possa che ricadere «nell'alveo della previsione del primo comma dell'art. 117 Cost. che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali»<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, 1533 ss., che sottolinea come l'elezione indiretta sia «compiuta da un corpo elettorale elettivo, o *rectius*, formato da un'assemblea elettiva», mentre nell'elezione di secondo grado «si hanno elettori primari ed elettori scelti *ad hoc*, secondari» (1534).

<sup>47</sup> Firmata a Strasburgo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439. Sulla tale documento, in generale, cfr. F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, 789 ss. Più specificatamente, in merito alla compatibilità della legge n. 56/2014 con la Carta, v. 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)*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, reperibile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>48</sup> In tale occasione la Corte costituzionale ebbe modo di osservare come non sussistesse illegittimità della normativa impugnata in quanto gli articoli della Carta europea dell'autonomia locale evocati non avevano uno specifico contenuto precettivo, ma fossero prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4) (punto 6.2 cons. dir.).

<sup>49</sup> Prosegue il Presidente della Corte, come «nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima». Cfr. "L'applicazione in Italia della 'Carta europea dell'autonomia locale'. Questioni formulate dalla delegazione del *Congress of Local and Regional Authorities* del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3

# Osservatorio sulle fonti

Quanto alla compatibilità rispetto ai contenuti, la Corte ritiene «decisivo» che l'espressione usata dalla Carta europea all'art. 3, par. 2, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", ha sì un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma «va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate». Così interpretata, l'elezione indiretta dei principali organi metropolitani e provinciali risulterebbe pienamente compatibile con la Carta.

Tuttavia, occorre rilevare che una lettura completa della Carta europea rende difficile simile prospettazione<sup>50</sup>. Il diritto di regolamentare e amministrare gli affari pubblici - spiega il citato par. 3 - «shall be exercised by councils or assemblies composed of members *freely elected* by secret ballot on the basis of *direct, equal, universal suffrage*» (enfasi aggiunta). E' lo stesso paragrafo citato, dunque, che oltre ad una "elezione libera", sembrerebbe imporre anche una "elezione diretta".

Inoltre, si consideri come anche gli osservatori del *Congress of Local and Regional Authorities*, nell'esercizio della funzione di monitoraggio sul rispetto e sull'attuazione della più volte citata Carta europea, abbiano formalmente espresso "regret" circa il rispetto del principio di elezione diretta per quanto stava avvenendo a seguito delle recenti riforme a livello provinciale<sup>51</sup>.

La Corte, dunque, giustifica questa parte della legge «Delrio» basandosi su un approccio solamente "parziale" al sistema della Carta europea dell'autonomia locale. E' vero che si possano nutrire dubbi in ordine al fatto che tale Carta imponga necessariamente l'elezione diretta di tutti i vertici politici degli enti locali: lo stesso Rapporto esplicativo alla Carta apre ad un qualche margine di incertezza, in quanto chiarisce come «this right *normally* entails a representative assembly with or without executive bodies subordinate thereto» (enfasi aggiunta). Ma si tratta di profili neppure accennati dalla Corte, la quale avrebbe forse dovuto - anche qui - impostare diversamente le proprie argomentazioni<sup>52</sup>.

Nel ragionamento della Corte, inoltre, l'elezione indiretta si giustifica grazie alle possibili compensazioni dei «meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti». Tali meccanismi si identificano nella cessazione dalla carica di consigliere metropolitano qualora «venga meno il munus» a livello comunale - rimarcando peraltro come di questo aspetto

---

novembre 2011", a cura di M. Bellocci, R. Nevola, ottobre 2011, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>50</sup> Solleva perplessità in ordine alla coerenza della legge «Delrio» con tali disposizioni della Carta europea A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 5.

<sup>51</sup> Più precisamente «the rapporteurs express regret that the right of local authorities to manage a substantial share of public affairs under their own responsibility is not fully respected and that the principle of direct elections of officials at provincial level is being called into question»; cfr. [Monitoring of local and regional democracy in Italy](#), 20 marzo 2013.

<sup>52</sup> Dubbi al riguardo nutre anche L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, 394.

# Osservatorio sulle fonti

non si faccia cenno nei ricorsi, che «si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti»<sup>53</sup>.

Anche da questo punto di vista, la Corte sembra trascurare come il circuito che connette la carica a livello metropolitano al *munus* comunale sia tutt'altro che lineare. Come si è cercato di far emergere in altra occasione<sup>54</sup>, il sistema elettorale introdotto dalla legge «Delrio», con cui Sindaci e consiglieri comunali eleggono i membri del Consiglio metropolitano, presenta caratteri di notevole torsività. La prima tornata elettorale ha confermato come si tenda a privilegiare più una rappresentanza di tipo politico che una rappresentanza di tipo territoriale, al prezzo di lasciare i Comuni di ridotte dimensioni demografiche o di parti del territorio metropolitano privi di rappresentanti in seno al Consiglio.

7. In conclusione, pare di poter osservare come la sentenza n. 50/2015 lasci le Regioni sostanzialmente schiacciate fra la legislazione statale e l'autonomia statutaria delle Città metropolitane. In termini di competenze rispetto ai nuovi enti metropolitani, la legislazione regionale viene limitata a quanto rimesso dalla legge «Delrio» circa l'allocazione di funzioni e relative risorse e circa le variazioni del territorio metropolitano (costituzione di zone omogenee, mutamenti nel perimetro metropolitano, frammentazione del Comune capoluogo in più Comuni in caso di opzione per l'elezione diretta); in concreto, l'aver contribuito a dar seguito alle previsioni legislative viene fatto equivalere ad una rinuncia ad ulteriori recriminazioni. In questo modo, la riforma delle Città metropolitane viene praticamente "blindata" dalla Corte e resa intangibile per le Regioni. Il fatto che quest'ultime si siano viste calare "dall'alto" un soggetto istituzionale forte e potenzialmente competitivo - basti pensare a tutte quelle funzioni in grado di vincolare i Comuni metropolitani o di interferire con la pianificazione regionale - non rappresenta certo un buon preludio perché le Città metropolitane abbiano vita facile nel rapporto fra autonomie territoriali.

Più in generale, si può condividere l'intento della Corte di voler accompagnare l'istituzione dei nuovi enti metropolitani, senza far finta di non comprendere le conseguenze di una eventuale declaratoria di incostituzionalità che interrompa un processo di riforma già avviato. Tuttavia, la Corte è sembrata appiattirsi sulle ragioni della riforma dove non ha pienamente giustificato certe prese di posizione - come nel caso della perimetrazione metropolitana - e dove, soprattutto, ha sostanzialmente eluso le questioni sollevate - come nel caso della legittimazione degli organi metropolitani e dei meccanismi di rappresentanza democratica -.

Una via d'uscita si sarebbe potuta trovare nel ricostruire la relazione tra funzioni e modello organizzativo in termini più aderenti all'idea di partenza con cui la legge «Delrio» ha avviato il proprio iter formativo. Come si legge nella Relazione introduttiva, la Città metropolitana avrebbe dovuto rappresentare «un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente orga-

---

<sup>53</sup> Punto 3.4.3., cons. dir.

<sup>54</sup> Cfr. G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, in questa *Rivista*, 3, 2014, 2 ss.

# Osservatorio sulle fonti

nizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»<sup>55</sup>. In questa prospettiva, l'attenuazione della rappresentatività delle Città metropolitane sarebbe stata, forse, costituzionalmente più sostenibile, in quanto ente "servente" i Comuni. Tuttavia, la rilevanza politica e l'incisività delle funzioni metropolitane sembrerebbe andar contro questa logica. Ne consegue come la mancata compensazione con un maggior peso dei Comuni nella forma di governo metropolitana - che trova eco, ad esempio, nella scarsità di prerogative della Conferenza - o l'assenza di forme di partecipazione diretta di tutti i cittadini metropolitani - come visto - pesano sul patrimonio genetico del nuovo ente. Si tratta di deficit che le Città metropolitane possono attenuare con l'adozione, ad esempio, delle proprie fonti statutarie o dei propri regolamenti, che, se certo non potrebbero valere a sanare l'illegittimità della legislazione di riferimento, quantomeno potrebbero aiutare ad incardinare meglio il nuovo ente nel sistema locale.

La Corte costituzionale, da parte sua, ha offerto con la sentenza in commento un notevole *endorsement* a questi nuovi enti e, in corrispondenza, ha sostanzialmente "scommesso" sulla riforma statale nel suo complesso. In filigrana, però, sembra che la Corte non avesse come punto di riferimento tanto il testo costituzionale vigente, quanto il disegno di riforma costituzionale "Renzi-Boschi" in discussione presso le Camere. Ed in particolare, ci si riferisce all'art. 30 dell'A.S. n. 1429-B, che riscrive l'art. 117 ed affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva su «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni». Come si è cercato di dar conto, quella della Corte è stata una fuga in avanti che ha ampliato notevolmente le competenze statali, ma che sarebbe stato preferibile evitare. Innanzitutto, è evidente come simile impostazione non risulti pienamente sostenibile alla luce del dato costituzionale vigente, che circoscrive la competenza statale a profili ben più limitati. Inoltre, il pronunciamento della Corte *ante litteram* rischia di non trovare, anche solo per il futuro, un concreto fondamento nella lettera del testo costituzionale, le cui modifiche sono ancora in fase di discussione e tutt'altro che pacifiche. Sta di fatto che questo indirizzo giurisprudenziale sembrerebbe aprire le porte a forme di intervento statale estremamente incisive, a evidente discapito dell'autonomia regionale. In definitiva, è lecito chiedersi se i termini con cui si è giustificata questa decisione contribuiscano effettivamente a render più chiaro il futuro sviluppo del sistema delle autonomie territoriali.

---

<sup>55</sup> Camera dei Deputati, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.