

**La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale:  
l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali\***

di Daniela Mone\*\*

(11 luglio 2015)

**Sommario.** 1. Premessa. 2. Il principio dell'elezione diretta fra Carta europea dell'autonomia locale e ordinamento interno. 3. Il principio dell'elezione diretta nella Carta europea dell'autonomia locale: un elemento essenziale dell'autonomia? 4. Obbligo di elezione diretta fra principi e disposizioni costituzionali, in particolare il principio di differenziazione. 5. Considerazioni conclusive

**1. Premessa.**

Con la sentenza n. 50 depositata il 26 marzo 2015, la Corte costituzionale dichiara non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia impugnando numerosi commi dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, cd. legge Delrio, intitolata "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"<sup>1</sup>.

La sentenza è stata oggetto di pesanti critiche in ordine alla debolezza argomentativa che la contraddistingue<sup>2</sup>. In linea generale, da tale sua caratteristica si è ricavato che le sue conclusioni, in termini di infondatezza delle questioni sollevate dalle ricorrenti, sarebbero prive di fondamento giuridico, in altri termini politiche<sup>3</sup>.

Il giudice costituzionale, in effetti, ha argomentato in modo affrettato, o addirittura in alcuni casi ha omesso di pronunciarsi su specifici profili sollevati nei ricorsi regionali<sup>4</sup>. La

---

\*Scritto sottoposto a referee.

1 Per un commento alla sentenza si v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane* in *www.federalismi.it*, A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivistaaic*, 2/2015, 01/05/2015, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *www.forumcostituzionale.it*, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *federalismi.it*, 7, 2015, 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

2 Tra molti si v. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivistaaic*, 2/2015, 01/05/2015, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *www.forumcostituzionale.it* Da ultimo F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale* in *www.federalismi.it*, 17 giugno 2015, pp. 8 e ss.

sentenza è stata anche definita imbarazzante<sup>5</sup>: il giudice costituzionale che, peraltro ha costruito il sistema autonomistico italiano attraverso la giurisprudenza copiosissima sul Titolo V<sup>6</sup>, avrebbe potuto cogliere l'occasione per delineare la *ratio* sottostante alla legge Delrio, una legge «ad alta valenza riformatrice»<sup>7</sup> per le rilevanti novità che introduce nel sistema autonomistico italiano.

In effetti, un disegno ispiratore coerente a Costituzione sembra rinvenibile nella legge. La legge n. 56 del 2014, in altri termini, potrebbe essere letta in modo conforme a Costituzione. In particolare, se non rispetto a tutti i profili di illegittimità sollevati dalla Regioni la Corte avrebbe potuto esprimersi per l'infondatezza sicuramente rispetto ad alcuni di essi l'infondatezza avrebbe potuto essere giuridicamente argomentata.

Nel quadro delle considerazioni ora espresse, si vorrebbe riflettere, sulle previsioni della legge Delrio in materia di elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani che la Corte costituzionale ha ritenuto legittime. Al riguardo, infatti, sembra che se, effettivamente, il giudice costituzionale ha risolto la questione della presunta violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., (per violazione dell'art.3, par. 2 della Carta europea dell'autonomia locale<sup>8</sup>) sulla base di un'argomentazione erronea ( "politica") ritenendo

3 Si v., ad es. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante*, cit., soprattutto p. 2; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano*, cit., 10; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, cit., p. 14, conclude, riguardo alla sentenza in esame affermando che la stessa «forse ci dice molto di più di quale possa essere il ruolo del Giudice delle leggi nei periodi di transizione istituzionale piuttosto che della sola riforma dell'area vasta in Italia», tenuto conto delle «torsioni interpretative e distrazioni argomentative che guardano più alle riforme in atto che ai testi costituzionali vigenti», per cui «in una fase di grande transizione il tema è se la Corte costituzionale debba sedersi sulle comode e rassicuranti sponde del diritto formale o debba in qualche modo contribuire a leggere i processi di innovazione in atto».

4 M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane in federalismi.it*, 7, 2015, ad es. p. 16.

5 L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte*, cit., p. 1

6 Sul ruolo attivo della Corte costituzionale nella concreta delineazione del sistema delle autonomie locali prima e dopo la riforma del Titolo V c'è unità di vedute. *Ex multis* A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?* in *www.forumcostituzionale.it*, 8 ottobre 2003.

7 S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana in Osservatorio Città metropolitane di federalismi.it*, 17 novembre 2014, p. 2. Parla di grande legge di riforma F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione in Astrid Rassegna*, 2014, n. 13, p. 1. La ritiene una legge di grande riforma A. SPADARO, *La sentenza*, cit., p. 3, parla di «vera e propria grande riforma economico-sociale, destinata ad incidere in modo rimarchevole sull'assetto territoriale dell'intero Stato».

8 L'Italia ha aderito alla Carta europea dell'autonomia locale (d'ora in poi Ceal,) firmata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Strasburgo nel 1985, con la legge n. 439 del 1989.

legittime le disposizioni impugnate, ciò non implica anche che quelle disposizioni siano invece incostituzionali: sembrerebbe questo, cioè, uno di quei profili rispetto al quale la conclusione della Corte può essere condivisa, sebbene non se ne condivida l'argomentazione.

Il giudice delle leggi, in effetti, ha fondato la legittimità costituzionale dell'elezione indiretta (prevista dalla legge Delrio per le Province all'art.1, comma 69 e per le Città metropolitane all'articolo 1, comma 25) riconoscendo alla Ceal "natura di documento di mero indirizzo" e rinviando ad una sua precedente pronuncia<sup>9</sup> già orientata in tal senso oltre che leggendo in senso parziale l'evocato art. 3 della Ceal che, invero, a proposito degli organi deliberativi delle autonomie locali<sup>10</sup> non parla soltanto di rappresentanti liberamente eletti, ma anche eletti a suffragio diretto.

---

<sup>9</sup> Sentenza n. 325 del 2010, peraltro in relazione ad una tematica e a circostanze differenti rispetto alla sentenza in esame. A tale pronuncia fa riferimento anche la sentenza n. 3035 del 2014 del Tar Puglia, sez. Lecce, che respinge il ricorso sollevato da un cittadino per l'annullamento della elezione degli organi della Provincia di Taranto e del conseguente atto di proclamazione dei Consiglieri eletti del Commissario straordinario. Invero, il Tar, che ha ritenuto la questione di legittimità proposta manifestamente infondata, solo in via residuale ha fatto riferimento alla sentenza 325 del 2010 della Corte costituzionale, argomentando invece la sua pronuncia sulla base di letture proposte in dottrina che vedono nell'art. 5 «l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi dell'esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione» e nell'art. 114 Cost. da cui è possibile ricavare la «natura costituzionalmente necessaria degli enti» ivi previsti, ma non anche «automaticamente l'indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti». Allo scopo, opportunamente, il giudice amministrativo richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 274 del 2003 e n. 144 del 2009 «che hanno negato la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale, evidenziando, al contrario, i principi di adeguatezza e differenziazione; *principio quest'ultimo che riguarda anche la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli*» (corsivo mio). Anche nelle sentenza n. 50 del 2015 il giudice costituzionale richiama le sue precedenti pronunce ribadendo l'identità dei principi di adeguatezza e differenziazione a fondare la «possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli».

<sup>10</sup> Invero, nella Ceal si parla di collettività locali e non di enti o autonomie locali (in particolare, nel testo francese della Ceal, si fa riferimento alle "*collectivités locales*"; nel testo inglese alle "*local authorities*"), tanto che, ad esempio, M. LUCIANI nel parere reso in merito ai dubbi di costituzionalità dell'allora ddl n. 1542 avanzati nell'Appello dal titolo "PER UNA RIFORMA RAZIONALE DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI" datato 13 ottobre 2013 (disponibile in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)), evidenziava come nella Carta l'esercizio delle autonomie locali spetti alle "collettività locali" e che, dunque, per poter capire se l'obbligo dell'elezione diretta degli organi deliberativi ivi previsto fosse riferibile agli enti di area vasta introdotti dal d.d.l. (poi futura legge Delrio), sarebbe stato necessario capire se il nuovo ente di area vasta «sarebbe inevitabilmente concepibile come esponenziale di una sottostante "collettività" locale», il che a sua volta, sarebbe dipeso «dalla definizione concreta della sua natura e delle sue attribuzioni». Sin da tale elemento è possibile rinvenire una mancanza di omogeneità fra i destinatari delle prescrizioni della Carta. Mette in evidenza una forte disomogeneità della realtà delle autonomie locali in Europa nonché ambiguità e debolezze della stessa Carta dell'autonomia T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, p. 12. In tal senso anche V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea* in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), pp. 4 e 5.

Ora, se questo argomentare non è condivisibile, ciò non vuol dire anche che non ci possa essere altro modo, giuridicamente fondato, di ritenere costituzionalmente legittima la previsione di organi deliberativi provinciali e metropolitani eletti indirettamente.

In base ad un approccio *in bonam partem* della legge<sup>11</sup>, si dovrebbe leggere la Ceal rispetto alla quale si invoca l'illegittimità costituzionale delle previsioni sull'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani per violazione di norma interposta, ex art. 117, comma 1, Cost., nel suo complesso e non parzialmente.

Insomma, l'approccio dovrebbe essere quello di valutare se l'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani sia in contrasto con la disposizione della Ceal o il contrasto sia risolvibile per via interpretativa o, anche, attraverso strumenti previsti dallo stesso trattato internazionale; quindi occorrerebbe verificare se la disposizione internazionale invocata come integrazione del parametro costituzionale sia compatibile con l'ordinamento costituzionale italiano; soltanto ove sia esclusa l'ipotesi che la disposizione internazionale configuri una violazione di una disposizione costituzionale il che, com'è noto, richiederebbe l'intervento della Corte costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità dell'ordine di esecuzione nella parte in cui ha consentito l'ingresso di quella disposizione nell'ordinamento interno, la disposizione interna dovrebbe essere dichiarata illegittima per violazione della Carta europea che integra il parametro costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 1<sup>12</sup>.

Ebbene, il percorso sopra delineato, ricavato a partire dalle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007, sembra arrestarsi al primo dei passaggi in cui si struttura, nella maggior parte dei commenti tanto alla sentenza n. 50 del 2015 quanto, precedentemente, alla legge n. 56 del 2014.

L'elezione indiretta è interdetta dalla Carta europea dell'autonomia locale. Neanche un tentativo di interpretazione conforme viene esperito: anzi, le strade di composizione dell'antinomia più semplici (come si vedrà) e cioè, l'esercizio del diritto di denuncia espressamente previsto dal trattato, la natura opzionale della disposizione internazionale sull'elezione diretta degli organi deliberativi, la stessa indefinitezza della nozione di autonomia locale (*rectius* collettività locale) presupposta dalla Carta, oltre che il diritto dello Stato di designare liberamente quali enti territoriali annoverare fra i destinatari della Ceal e quali escludere ( tanto più che le Città metropolitane, al tempo della ratifica della Carta europea, nel 1989, non esistevano nell'ordinamento giuridico italiano, neppure a livello normativo) vengono fatte oggetto di poco più che un accenno, comunque trascurate quali soluzioni recessive<sup>13</sup>.

Tale approccio non appare condivisibile dal momento che il percorso trascurato appare proprio quello idoneo a ricostituire, in modo, peraltro, ragionevole tenuto conto dell'evoluzione del quadro delle autonomie locali dal momento della ratifica della Ceal ad

---

11 A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà in federalismi.it*, 14 gennaio 2015, p. 19

oggi, un rapporto dell'ordinamento interno con l'ordinamento internazionale in coerenza con l'orientamento del giudice costituzionale sul punto<sup>14</sup>.

Semberebbe quasi che le strade offerte dallo stesso trattato al fine di ricomporre l'antinomia vengano scartate come se non fossero previste e come se, dunque, non ci fosse un modo per evitare il contrasto fra elezione indiretta e Ceal; se si considera che tale contrasto non esiste rispetto alla Costituzione italiana<sup>15</sup>, nel senso che il sistema di elezione indiretta non viola la Costituzione, sembra legittimo ritenere che attraverso la prevalenza riconosciuta alla Ceal ed alla sua natura di fonte interposta si possa pervenire

---

12 «Qualora la norma CEDU, nell'interpretazione fornita dalla Corte, non consenta alcun margine di apprezzamento, allora il bilanciamento è impossibile e si tratterà soltanto di valutare se la norma convenzionale presenti effettivamente un contrasto con l'ordinamento costituzionale italiano, nel qual caso è inevitabile che lo Stato italiano si sottragga all'obbligo internazionale assunto» (Così C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007* in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), specificamente riguardo alla Cedu ma con considerazioni riferibili ad altri trattati di diritto internazionale). Tale schema è proposto anche in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2012, p. 108, ove, a proposito del dovere della Corte costituzionale «di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano» (sent. Corte cost. n. 348 del 2007), gli A. precisano che «quali possano essere questi “modi rituali” non è però precisato, ma c'è da supporre che, qualora ciò non possa avvenire sul piano della pura interpretazione (garantendo per questa via che la norma Cedu o altra norma di derivazione internazionale si adatti all'ordinamento costituzionale) dovrà essere dichiarato illegittimo *in parte qua* l'ordine di esecuzione del trattato, secondo lo schema tracciato dalla teoria dei controlimiti». Con riferimento al riportato inciso della sent. n. 348 del 2007, F. GHERA, *Gli obblighi internazionali come “norme interposte” nei giudizi di legittimità costituzionale: implicazioni e aspetti problematici* in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 14 novembre 2012, ritiene che norma interposta sia, nella fattispecie, non solo l'obbligo internazionale ma anche la norma interna di adattamento, dal momento che, ove la norma interposta risultasse in contrasto con la Costituzione, la Corte non potrebbe “espungerla dall'ordinamento”. In sostanza, sulla base della “copertura” di cui all'art. 117 Cost., comma 1, non solo gli obblighi internazionali ma anche le norme legislative che realizzano l'adattamento ad esse integrano il parametro previsto da detta disposizione. «Conseguentemente la Corte costituzionale – ogni qual volta sia chiamata a fare applicazione di tale parametro costituzionale - dovrebbe verificare la compatibilità con la Costituzione tanto degli obblighi internazionali, quanto delle norme legislative di adattamento ai medesimi, sollevando la questione di costituzionalità delle seconde ove ne ravvisi la contrarietà con norme costituzionali».

13 Si v. per es. 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 cd. legge Delrio* in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2014, p. 575 «Qualora le Parti non lo specificino [di sottrarre determinate categorie di enti subnazionali alla Cael], vale la regola generale secondo la quale la Carta si applica a tutte le categorie di enti locali (*local authorities*) esistenti sul territorio dello Stato parte (art. 13, par.1, Ceal». Ma perché non poterlo specificare ora, dopo la legge n. 56 del 2014?; o ancora, p. 588, «In alternativa, se il legislatore ritenesse di non voler modificare la legge testé menzionata [la legge n. 56 del 2014], potrebbe denunciare o recedere dall'art. 3, par. 2, del trattato, in ossequio all'art. 17, par.1 e par. 2, Ceal,[...]». Si tratta di un'alternativa rilevante! Infine, dalla considerazione della non essenzialità di certi elementi a qualificare l'autonomia a livello europeo, si dovrebbe desumerne quanto meno la insostenibilità di fondare proprio sulla Carta l'essenzialità di certe nozioni (che in base alla Carta potrebbero pure mancare) a qualificare l'autonomia di determinati enti (che, in base alla Carta, non necessariamente debbono essere suoi destinatari). 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)*, Associazione Gruppo di Pisa, Convegno annuale, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, p. 12, benché con riferimento alle norme relative esclusivamente alle Province ed alle unioni di piccoli comuni, le considera non conformi alla Carta europea dell'autonomia locale Anche in tal caso non si prende in considerazione, almeno non quale strada da perseguire, l'esercizio del potere di denuncia o di scelta delle autonomie cui circoscrivere l'ambito di applicazione della Carta. A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma*

al risultato di assegnare rango costituzionale ad un principio, quello dell'elezione diretta (degli organi delle autonomie locali) che in Costituzione non è sancito. In altre parole, dato che nell'ordinamento costituzionale italiano non esiste un obbligo di elezione diretta degli organi delle autonomie locali, per escludere la legittimità del principio dell'elezione indiretta, occorrerebbe dimostrarne la non democraticità<sup>16</sup>: anche perché neppure ne è previsto un divieto.

Allo stesso esito dell'illegittimità dell'elezione indiretta, tuttavia, si potrebbe pervenire, come di fatto accade nei commenti alla sentenza 50 ed alla legge Delrio, ricavando dal diritto internazionale pattizio l'obbligo dell'elezione diretta, obbligo che prevarrebbe sulle fonti ordinarie interne perché contenuto in una fonte interposta. Ciò, tuttavia, eccetto che se tale obbligo internazionale contrasta con disposizioni costituzionali. La violazione di disposizioni costituzionali rappresenterebbe il "controlimite" alla prevalenza dello stesso: anche questa strada, tuttavia, nella gran parte dei commenti è considerata difficilmente percorribile<sup>17</sup>.

Si vorrebbe, nelle pagine che seguono, provare a valutare la legittimità della previsione dell'elezione indiretta degli organi deliberativi provinciali e metropolitani seguendo il percorso sopra indicato, in tutte le sue fasi.

## 2. Il principio dell'elezione diretta fra Carta europea dell'autonomia locale e ordinamento interno

---

*negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso le due Carte internazionali: la Cse e la CEAL) in consulta online, 3 giugno 2015, p. 510, che critica, condivisibilmente, le tecniche dei giudici, comuni e costituzionale, finalizzate ad anestetizzare la CSE e la CEAL, riconducendovi quella di interpretare le medesime «in modo elusivo e riduttivo, fino ad arrivare alla negazione dello stesso senso logico del testo: è il caso della Ceal, che – pure prescrivendo espressamente il suffragio universale diretto di almeno un organo degli enti locali – viene arditamente "interpretata" dalla Corte costituzionale, in relazione alle città metropolitane, come se (als ob) non lo dicesse affatto (così sent. cost. n. 50/2015)», salvo rilevare, in nota, che l'Italia non ha formulato alcuna riserva esplicita al Trattato che recepisce la Ceal, non ribadisce, tuttavia, che possa comunque farlo o escludere alcune autonomie dall'applicazione della Carta.*

14 Si rinvia alle sentenze cd. gemelle n. 348 e 349 del 2007.

15 In tal senso è indicativo che nei *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del ddl n. 1542* avanzati nell'Appello dal titolo "PER UNA RIFORMA RAZIONALE DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal Prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse sedi universitarie italiane (disponibile in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)), tutti i professori interpellati eccetto che il Prof. Bettinelli, hanno respinto la tesi dell'incostituzionalità della previsione di organi di secondo grado.

16 C. PINELLI, *Pareri in merito*, cit., sostiene, anche con riferimento alle Province precedenti alla legge Delrio, l'ammissibilità costituzionale dell'elezione di secondo grado: «diversamente bisogna provare la non-democraticità, più che la minore democraticità di questa soluzione rispetto all'elezione diretta».

17 A. SPADARO, *Sull'aporia*, cit.

In primo luogo, si dà per scontato che la Ceal è un trattato con valore vincolante. Essendo addirittura autorizzato con legge è, anzi, al di fuori della *querelle* circa l'escludibilità dai trattati cui si riferirebbe l'art. 117, comma, 1, Cost.<sup>18</sup> In quanto trattato vincolante per il nostro ordinamento giuridico va inquadrato quale norma interposta in base alla giurisprudenza costituzionale del 2007<sup>19</sup>.

Ancora, in via preliminare, si ritiene non esserci spazio interpretativo circa la natura di enti territoriali<sup>20</sup> di Province e Città metropolitane ex art. 13 della Ceal: non sembra dubbio che Province e Città metropolitane non rientrino tra le autonomie funzionali che, soltanto queste, sono escluse dai destinatari della Carta se non espressamente richiesto dallo Stato parte. Si tratta di enti differenti da quelli previsti dalla Costituzione del 1948 ( nel caso delle Città metropolitane di enti nuovi, allora non esistenti), di enti in cui è essenziale l'aspetto funzionale; ma si tratta di enti pur sempre politici tanto che i loro organi, seppur indirettamente, sono comunque rappresentativi delle collettività (come si vedrà, nel rispetto del principio democratico)<sup>21</sup>.

Ciò premesso, la previsione dell'elezione indiretta per gli organi deliberativi delle Province e Città metropolitane contrasta con la Ceal, art. 3, par. 2.

Appare in tutta la sua evidenza l'erroneità della posizione della Corte oltre che della parzialità (forse strumentale) della lettura della stessa disposizione di cui all'art. 3 che, appunto, non parla solo di elezione libera ma anche diretta degli organi deliberativi (precisamente *councils* o *assemblies*).

Ma non è altrettanto erronea la lettura del solo obbligo di elezione diretta ai sensi della Ceal e la mancata valorizzazione delle disposizioni che pure consentirebbero una

---

18 C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve*, cit. Nel senso sostenuto nel testo anche F. GHERA, *Gli obblighi internazionali come "norme interposte" nei giudizi di legittimità costituzionale: implicazioni e aspetti problematici* in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it) per il quale anche gli accordi in forma semplificata, ove il Parlamento proceda a manifestare «il proprio assenso al trattato in un momento successivo alla sua conclusione, emanando il relativo ordine di esecuzione» rientrerebbero fra le fonti di diritto internazionale cui si riferisce l'art. 117 Cost., comma 1. Si v. anche T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "contro limiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che dà per scontato il riferimento dell'art. 117 Cost. a Trattati la cui ratifica sia autorizzata con legge ponendo, invece, in chiave problematica che ricadano nel suo ambito di applicazione anche gli accordi in forma semplificata. In tal senso recentemente, e con riguardo alla Ceal ed alla sentenza n. 50 del 2015, A. SPADARO, *Sull'aporia*, cit., pp. 508-509.

19 Sulle sentenze "gemelle" n. 348 e 349 del 2007, v. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve*, cit.

20 Anche se il richiamato articolo 13 parla di collettività territoriali di cui si è già detto alla nota 11.

21 Fermo restando il dubbio, avanzato in dottrina, circa l'idoneità di Consigli ( sia provinciali che metropolitani) formati da un numero esiguo di componenti a garantire il collegamento fra collettività e rappresentanti. *Ex multis* si v. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo* in [federalismi.it](http://federalismi.it), 8 gennaio 2014, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine* in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2/2012.

ricomposizione dei rapporti fra Carta ed ordinamento interno? Perché non prendere in considerazione e, dunque, valutare l'ipotesi di un ricorso all'esercizio del diritto di riserva che pure la Ceal contempla espressamente (diritto di denuncia) o, ancora, di opzione nell'individuazione degli enti territoriali cui applicare la Ceal, che comunque, pur dopo l'eventuale modifica, risulterebbe per le altre autonomie oggetto di adesione in tutte le sue parti<sup>22</sup>?

La scarsa attenzione dedicata a questa soluzione sembra legittimare il dubbio circa la finalità della critica alla decisione del giudice costituzionale: la condivisa necessità di richiamare la Corte al rispetto delle norme internazionali ed alla chiarezza nei rapporti tra fonti interne e fonti internazionali o il tentativo di imporre l'elezione diretta degli organi degli enti autonomi attraverso il diritto internazionale quando ciò non è possibile sulla base della Costituzione? il tentativo cioè di assegnare, attraverso il diritto internazionale, rango costituzionale ad un principio non contemplato in Costituzione così vincolando il Parlamento?

Una tale operazione sembra politica e non corretta sul piano giuridico dal momento che non risulta da alcuna disposizione normativa interna (e, come si cercherà di argomentare, non potendo essere imposto dall'esterno) il divieto dell'elezione indiretta. L'impressione, insomma, è che si cerchi di rinvenire in un trattato sicuramente vincolante del diritto internazionale l'obbligo dell'elezione diretta degli organi deliberativi delle autonomie locali per imporlo all'ordinamento interno, ove viceversa tale obbligo non sussiste. A tal fine si omette (strumentalmente?) di considerare che nel trattato la disposizione sull'elezione indiretta non è essenziale ai fini della definizione di un ente quale autonomia locale (visto che è nella disponibilità degli Stati parte) e/o che vi è libertà per gli Stati di individuare quali enti territoriali assoggettare alle sue disposizioni, quindi anche a quella sull'elezione diretta.

### **3. Il principio dell'elezione diretta nella Carta europea dell'autonomia locale: un elemento essenziale dell'autonomia?**

A partire da tali interrogativi, si propone una lettura del rapporto fra Ceal e legge n. 56 del 2014, proprio partendo dal riconoscimento della sua efficacia vincolante ed anche cogliendo «le potenzialità ermeneutiche» che «la Costituzione sprigiona a confronto con le

---

<sup>22</sup> In tal senso sembra di poter interpretare altresì quanto espresso da C. FUSARO, *Pareri*, proposito della Carta europea dell'autonomia locale: «Dalla lettura di questo testo (tanto più se letto insieme al resto del Trattato, art. 1-2 e da 4-18 oltre al 3) appare evidente che in nessun modo esso può essere invocato, all'interno di un singolo ordinamento, allo scopo di dedurre vincoli in ordine all'ordinamento degli enti locali nel suo complesso. L'ordinamento degli enti substatali, al contrario, è nella piena disponibilità di ciascun Paese aderente al Trattato n. 122 il quale può individuare liberamente (a) quali enti considerare "local government" cui si applichi il Trattato medesimo; (b) quali funzioni attribuire a ciascun tipo di ente previsto al proprio interno, enti di "local government" ed altri enti. Ciò che ciascun Paese si è obbligato a fare, col Trattato, è dare riconoscimento costituzionale e legislativo - in generale - al principio dell'autogoverno locale (art. 2) e - una volta stabiliti quali siano i propri enti locali - riconoscere ad essi determinati poteri e prerogative».



Carte internazionali»<sup>23</sup>. In tal senso, infatti – prescindendo da qualsiasi posizione aprioristica pro o contro l'elezione diretta/indiretta degli organi deliberativi degli enti locali – quel fondamento che in Costituzione non è di fatto sancito a favore dell'indefettibilità dell'elezione diretta degli organi delle autonomie locali sembra mancare anche nella Carta europea dell'autonomia locale. In altri termini, non esiste una nozione definita, precisa, univoca di autonomia locale a livello europeo, così come tale nozione non sembra potersi desumere dalla Costituzione<sup>24</sup>: comunque non ne sembra un elemento imprescindibile la diretta elezione degli organi deliberativi.

Ai sensi dell'art. 13 della Ceal, intitolato “*Collettività cui si applica la Carta*”, «I principi di autonomia locale contenuti nella presente Carta, si applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della Parte. Ciascuna Parte può tuttavia, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare le categorie di collettività locali e regionali alla quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione della presente Carta. Essa può anche includere altre categorie di collettività locali o regionali nell'ambito di applicazione della Carta, mediante ulteriore notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa».

Il Parlamento italiano, con legge n.439 del 1989 ha autorizzato la ratifica e reso esecutiva la convenzione europea relativa alla Carta delle autonomie locali firmata a Strasburgo nel 1985. Non soltanto l'Italia ha ratificato la Carta integralmente, stante la possibilità, ai sensi dell'art. 12 (*Impegni*) di poter limitare la propria adesione soltanto a “venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta”, tra cui il paragrafo sull'elezione diretta degli organi deliberativi (art. 3, par. 2), ma anche astenendosi dal porre distinzioni fra collettività locali e regionali cui intendesse applicare la Carta e collettività che, al contrario, intendesse escludere dal settore di applicazione della stessa (possibilità contemplata dall'art. 13).

Tale adesione incondizionata fu dovuta, per alcuni A., o ad una sorta di leggerezza con cui ci si apprestò alla ratifica del Trattato o alla piena e consapevole condivisione di quanto in esso sancito<sup>25</sup>.

---

23 A. SPADARO, *Sull'aporia*, cit., pp. 509-510.

24 Per M. S. GIANNINI, *Autonomia* in *Enc. giur.*, IV, p. 356 il termine autonomia non corrispondeva ad un «valore giuridico precisabile». Nello stesso senso, A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico* (voce) in *Dig.disc. pubbl.*, scriveva che il termine autonomia, sotto il profilo giuridico, era utilizzato «con una pluralità di significati talora nettamente divergenti e quasi mai totalmente coincidenti». Significative in tal senso le parole di A. BARBERA, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, *Parere*, cit., «A parte la presenza nell'ordinamento di organi dotati di autonomia non legati ad alcuna forma di elezione diretta va considerato in riferimento agli enti locali che alla base del principio autonomista, fissato dall'art. 5 della Costituzione, c'è solo il necessario riconoscimento della capacità di “autogoverno” delle comunità locali ma non le modalità attraverso le quali tale autogoverno deve esprimersi (un riconoscimento di un “nucleo storico di “libertà locali “ secondo la sentenza n.52 del 1969). Può, infatti, esprimersi nelle forme tradizionali dell'autonomia politica, direttamente collegandosi a scelte operate dal corpo elettorale a scrutinio diretto, ma può anche esprimersi attraverso elezioni di secondo grado».

Indipendentemente dalle ragioni di tale incondizionata adesione, destinato a rimanere ignote, in tale sede sembra interessante considerare tali opzioni che, anche se in sede di prima ratifica non colte, la Carta comunque contempla, valutando se le medesime possano essere oggetto di scelta degli Stati oggi, a seguito della legge Delrio. E, quindi, se non si possa subordinare la costituzionalità della legge Delrio, in sostanza, all'esercizio del potere di riserva (potere di denuncia ai sensi dell'art. 17 Cael) successivamente alla ratifica<sup>26</sup>. In tal senso sarebbe stato auspicabile un monito da parte della Corte costituzionale<sup>27</sup>.

In particolare, nel caso specifico, l'oggetto della modifica potrebbe riguardare la designazione delle categorie di collettività locali che si intende escludere dal settore di applicazione della Ceal, indicando fra queste, appunto le Città metropolitane e le Province: occorrerebbe operare nell'ambito della discrezionalità concessa dall'art. 13 della Carta<sup>28</sup>.

Ciò, oltretutto, in base ad una considerazione di evidente ragionevolezza con riferimento alle Città metropolitane, considerato che le medesime non esistevano nell'ordinamento giuridico italiano, al tempo della ratifica della Ceal, ossia nel 1989. Ma la ragionevolezza sussisterebbe anche con riferimento alle Province per i differenti caratteri che alla medesima vengono riconosciuti nell'ambito del nuovo disegno delle autonomie<sup>29</sup> sotteso alla legge di riforma, nella considerazione che la nozione di autonomia locale rinvenibile nel nostro sistema costituzionale, come anticipato e come si avrà modo di ribadire avanti

---

25 C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., p. 11.

26 O, come sembra di poter ricavare da F. GHERA, *Art. 80* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, (consultato in Leggi d'Italia), p. 9, «ad una distinta ed apposita legge di autorizzazione». L'A., p. 9, scrive precisamente: «Si è accennato alla possibilità [...] per le Camere di condizionare l'autorizzazione alla ratifica alla formulazione di determinate riserve. Problema diverso è se l'esecutivo possa apporre riserve al testo di un trattato sulla base della legge di autorizzazione alla ratifica anche quando la stessa nulla preveda in proposito, oppure se sia necessario che le riserve siano specificamente autorizzate (nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica del trattato ovvero, ove essa sia già stata data successivamente emerga la necessità delle riserve, in una distinta ed apposita legge di autorizzazione)». Ancora M. VITA, *Diritto dei trattati ed evoluzione del diritto internazionale* in *diritto.it*, 10/ 01/ 2008, afferma, in relazione alle riserve nei trattati, come «anche dopo la Convenzione di Vienna la disciplina ha continuato ad evolversi, innovandone alcune norme; ad es. riconoscendosi la possibilità che uno Stato formuli riserve in un momento successivo rispetto a quello in cui aveva ratificato il trattato, purché nessuna delle altre parti contraenti sollevi obiezioni contro il ritardo».

27 La quale ha assolutamente ignorato la previsione di diritti di riserva o di denuncia *ex Ceal*, laddove vi si riferì a proposito del Protocollo addizionale alla Cedu rispetto a cui la norma censurata era ritenuta incompatibile nella sentenza n. 349 del 2007.

28 Sul punto si v. testualmente F. GHERA, *Art. 80*, cit., p. 9 ove, a proposito delle riserve che l'esecutivo intenda apporre al testo di un trattato fa riferimento all'ipotesi di un'eventuale previsione nella legge di autorizzazione alla ratifica ma anche all'ipotesi di una «distinta ed apposita legge di autorizzazione» «ove [se la legge di autorizzazione sia già stata approvata e] successivamente emerga la necessità delle riserve».

(costituendo tale punto l'ultima alternativa argomentativa a favore della costituzionalità della previsione *de qua* della legge Delrio), non necessariamente si contraddistingua per caratteri definiti ed indefettibili, quali, in primo luogo l'elezione diretta (ciò, paradossalmente, come si cercherà di dimostrare, anche in base ad un'interpretazione della Carta costituzionale alla luce della Ceal). Le Province e le Città metropolitane di cui alla legge Delrio, in tale prospettiva, sono enti autonomi, enti politici dal momento che esercitano un potere politico, sono chiamati a definire delle scelte politiche: i loro organi sono titolari di potere di indirizzo politico.<sup>30</sup> Il ruolo a tali enti assegnato, tuttavia, diversamente che nel caso degli enti locali di cui alla Costituzione del 1948, è strettamente legato alla previsione di forme di razionalizzazione delle funzioni e prima ancora dei territori così da risultare, eventualmente, meglio garantito da forme di rappresentanza indiretta che non diretta: da una rappresentanza comunque attuativa del principio democratico, anche se non diretta<sup>31</sup>.

Oltre che attraverso tale strumento di compatibilità tra legge Delrio e Ceal, sembra possibile operare, al fine di leggere la legge in esame in conformità al trattato internazionale e, perciò, alla Costituzione italiana, anche su un altro piano, partendo comunque dalle opzioni che la Ceal consente, opzioni le cui implicazioni, in tale ipotesi, si dispiegano su un piano più generale.

Si rifletta, in particolare, sull'art. 12 Ceal che prescrive che ciascuna Parte si vincoli ad almeno venti paragrafi della Parte I, «di cui almeno 10 prescelti tra i paragrafi seguenti: [...], 3, paragrafi 1 e 2, [...]».

Il paragrafo 2 dell'articolo 3, riguarda proprio la disposizione con la quale starebbero in contrasto le previsioni di cui alla legge n. 56 del 2014 sull'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani.

Anche in tal caso, il problema della compatibilità della legge n. 56 del 2014 con la Ceal, si potrebbe affrontare con l'esercizio del potere di riserva in base all'art. 17, al fine di escludere dalle disposizioni cui l'Italia vincola le proprie autonomie (in teoria, dunque,

---

29 Sul ruolo delineato per l'ente Provincia dalla legge Delrio si rinvia a P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali* del 10/10/2014 in *Rivista AIC*, 4/2014, in particolare pp. 16-17.

30 Come non considerare politiche, ad esempio, le funzioni provinciali fondamentali della tutela e valorizzazione dell'ambiente, di cui all'art. 1, comma 85, lett. a) della legge Delrio o della cura dello sviluppo strategico del territorio di cui all'art.1, comma 86, lett. a) della medesima legge, o le funzioni fondamentali della Città metropolitana di adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano di cui all'art. 1, comma 44, lett. a), legge n. 56 del 2014 o di pianificazione territoriale generale di cui all'art. 1, comma 44, lett. b), legge Delrio?

31 In tal senso, probabilmente, la scelta statutaria delle Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti, non contribuirà alla realizzazione del ruolo specifico immaginato dalla legge Delrio per le Città metropolitane rischiando di omologarlo a quello delle tradizionali Province.

anche tutte, purché non contestualmente), l'art. 3, paragrafo 2, in materia di elezione diretta degli organi politici<sup>32</sup>.

A prescindere dalla necessità di rispettare tale disposizione ove vi si sia vincolati firmando un Trattato (ossia nell'ipotesi in esame), come non trarre dalla non obbligatorietà di una tale previsione in una Carta internazionale in materia di autonomia locale la conclusione che l'elezione diretta non rappresenti, a livello europeo, un elemento essenziale a qualificare, appunto, un'autonomia locale e che, comunque, non lo sia necessariamente per tutti gli Stati che hanno sottoscritto la Carta e che dunque la valutazione circa la sua essenzialità o meno vada fatta in relazione al singolo ordinamento costituzionale? Sembra, cioè, innegabile che la sua essenzialità al concetto stesso di autonomia sia questione di diritto interno.

Ciò vale, peraltro, anche per gli ulteriori elementi che contraddistinguono l'autonomia locale nella Ceal, dal momento che nessuno di essi è essenziale ma può essere oggetto di adesione o meno da parte dello Stato in sede di ratifica: in tal senso è stato rilevato come non sussista un livello di omogeneità fra le autonomie locali europee<sup>33</sup>.

#### **4. Obbligo di elezione diretta fra disposizioni e principi costituzionali, in particolare il principio di differenziazione**

Tale ultima considerazione vale altresì come spunto per tentare un ulteriore percorso di lettura della legge n. 56 in senso conforme a Costituzione, questa volta non attraverso una modifica degli impegni del nostro Stato a livello internazionale ma attraverso l'indicazione espressa delle norme costituzionali lese dai trattati stessi ove dalla Ceal non si possa che ricavare l'obbligatorietà dell'elezione diretta degli organi deliberativi delle autonomie locali.

---

32 F. GHERA, *Art. 80*, cit., p. 9.

33 A. BARBERA, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, *Pareri*, a proposito della Carta europea scrive: «E' evidente nella Carta europea l'intento di valorizzare il rapporto diretto con i cittadini delle realtà comunali, spesso espressione di autonomie plurisecolari, e di quelle regionali che hanno conosciuto, anche grazie all'integrazione sovranazionale, un accresciuto spessore anche legislativo, ma da ciò non sembra trarsi né un obbligo generalizzato di costituire enti intermedi né che essi debbano necessariamente essere eletti direttamente. In molti dei Paesi firmatari della Carta o non esistono enti intermedi o sono entità corrispondenti alle nostre Regioni (soprattutto nelle democrazie dell'Est) o sono organizzati sulla base di elezioni di secondo grado, o comunque indiretto: valgano a quest'ultimo proposito gli esempi paradigmatici della Costituzione spagnola (dove, dopo la citazione con gli altri enti nell'art. 137, la provincia è poi disciplinata con elezione indiretta dall'art. 141) o l'ordinamento previsto dalla Finlandia (la cui Costituzione nell'art. 128 prevede sia i comuni sia "realtà amministrative più ampie dei municipi" sotto la dizione comune di auto-governo, che poi però la legislazione ordinaria distingue nettamente riservando l'elezione diretta solo ai comuni). Peraltro la Spagna si è sentita esplicitamente in dovere di chiarire la non estensione dell'elezione diretta alle province nello strumento di ratifica depositato l'8 novembre 1988, mentre la Finlandia, che pur ha aderito in seguito (il 3 giugno 1991) non si è affatto sentita obbligata a farlo. Quanto alla raccomandazione suddetta, essa ha solo intenti persuasivi rivolti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che non risulta aver dato alcun seguito a interpretazioni omogeneizzanti della Carta europea». Si v. anche T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali?*, cit., p. 12.

In tal caso il punto di partenza sarebbe proprio il contrasto tra l'obbligatorietà che determinati organi delle autonomie locali siano eletti a suffragio universale diretto e, dunque, l'esclusione di forme di rappresentanza indiretta degli stessi e specifici «valori costituzionali nazionali» ossia «la violazione di una norma costituzionale» determinata ad opera di tale principio<sup>34</sup>.

E' chiaro che se si parte dal presupposto che nel sistema costituzionale italiano sussista un obbligo di elezione diretta degli organi delle autonomie locali tale strada è interdetta in partenza.

Ma il punto è che nessuna disposizione costituzionale esprime un tale obbligo, che lo stesso è costruito in base ad una lettura sistematica della Costituzione alla quale si può contrapporre una lettura sistematica del medesimo testo da cui si ricava, come sostiene autorevole dottrina, la legittimità di una forma di elezione indiretta degli organi deliberativi delle autonomie locali<sup>35</sup>.

In ogni caso, la possibilità dell'una o dell'altra lettura è data dall'indefinitezza del disegno costituzionale delle autonomie locali delineato in Costituzione<sup>36</sup> e, in ultima analisi, dalla inesistenza di una nozione precisamente delineata di autonomia locale e dei suoi elementi essenziali, come del resto emerge dalla Ceal.<sup>37</sup>

---

34 A. SPADARO, *Sull'aporia*, cit., p. 511.

35 Si rinvia sul punto ai pareri, richiamati in diverse note, sulla legittimità della previsione dell'elezione indiretta di cui al ddl n. 1542 avanzati nell'Appello dal titolo "PER UNA RIFORMA RAZIONALE DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI" datato 13 ottobre 2013 (disponibile in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)).

36 A. BARBERA, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, *Pareri*, a proposito della previsione dell'elezione indiretta per gli organi provinciali ex legge n. 56 del 2014 respinge l'ipotesi di una sua illegittimità per contrasto con il principio autonomista «in quanto- viene aggiunto- esso sarebbe inscindibilmente legato alla elezione diretta degli organi di governo degli enti che ambiscono a definirsi "autonomi". A parte la presenza nell'ordinamento di organi dotati di autonomia non legati ad alcuna forma di elezione diretta va considerato in riferimento agli enti locali che alla base del principio autonomista, fissato dall'art. 5 della Costituzione, c'è solo il necessario riconoscimento della capacità di "autogoverno" delle comunità locali ma non le modalità attraverso le quali tale autogoverno deve esprimersi (un riconoscimento di un "nucleo storico di "libertà locali" secondo la sentenza n.52 del 1969). Può, infatti, esprimersi nelle forme tradizionali dell'autonomia politica, direttamente collegandosi a scelte operate dal corpo elettorale a scrutinio diretto, ma può anche esprimersi attraverso elezioni di secondo grado». Analogamente P. CARETTI, *Pareri*, chiarisce come il meccanismo dell'elezione indiretta non violi né gli artt. 114 e 117, comma 2, lett. p) né l'art. 5 Cost. il quale « rappresenta l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione». Probabilmente, oggi, il tratto più caratterizzante l'autonomia locale è dato dal suo ruolo delineato in termini di funzioni e, dunque, di finalità di ciascuna autonomia cui sono strumentali i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che ne consentono, altresì, un inquadramento nel contesto dei principi affermati nella prima parte della Costituzione, in particolare in rapporto strumentale al principio di uguaglianza sostanziale e di soddisfacimento dei diritti della persona.

37 Così G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta*, cit., p. 575.

Se sono valide le precedenti considerazioni, dato che in nessuna disposizione costituzionale è previsto l'obbligo di elezione diretta sembra di poter desumere che non sussista un divieto di elezione indiretta. Anzi, analizzando il sistema delle autonomie locali, sembra possibile rinvenirvi un principio sicuramente caratterizzante il concetto di autonomia delineato nel Titolo V successivamente alla legge cost. n. 3 del 2001 e, cioè, il principio di differenziazione che, espressamente costituzionalizzato, com'è noto, all'art. 118 Cost., pare pregiudicato da un obbligo di elezione diretta degli organi di tutte le autonomie locali, senza possibili distinzioni, obbligo posto dalla Ceal nell'ipotesi considerata.

L'obbligo dell'elezione diretta imporrebbe un principio di uniformità<sup>38</sup> a tutte le collettività locali territoriali dell'ordinamento italiano in evidente contrasto con il principio di differenziazione<sup>39</sup> e di adeguatezza e con la concezione in termini funzionali dell'Amministrazione<sup>40</sup> recepita nel testo costituzionale riformato anche a seguito di una legislazione ordinaria e di una giurisprudenza che, a Costituzione invariata, avevano di fatto anticipato la modifica costituzionale<sup>41</sup>: le autonomie locali sono funzionali al fine ultimo dell'ordinamento giuridico nel suo complesso che è la tutela della dignità della persona<sup>42</sup>, al soddisfacimento dei diritti fondamentali delle persone<sup>43</sup>.

---

38 Sulla originaria concezione dell'uniformità organizzativa, secondo il modello francese poi accolto in Costituzione, quale unità ed uguaglianza, si v. D. D'ORSOGNA, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali* in *www.dirittoestoria.it*, 6/2007, il quale chiarisce, tuttavia, come si tratti di «una indistinzione concettuale solo apparente: mentre unità ed uguaglianza hanno valore finale, infatti, l'uniformità ha natura strumentale, anche se a lungo si è finito per tutelare l'uniformità in sé, quasi dimenticando la sua strumentalità rispetto alla eguaglianza e all'unità». V. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2013, p. 21, al quale si rinvia per una ricostruzione dell'evoluzione del ruolo delle autonomie locali nell'ordinamento italiano soprattutto pp. 1-67.

39 Per differenziazione amministrativa si accoglie la definizione di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, p. 199, che ricomprende «il fenomeno della “diversità delle amministrazioni autonome”, sia per i profili funzionali che per quelli legati all'organizzazione o all'esercizio delle funzioni assegnate, e questo, in ultima istanza, a prescindere dal (ovvero a ricomprendere il) fatto che la differenziazione sia frutto di una scelta autonoma o sia frutto di una decisione eteronoma (centrale, regionale)».

40 In tal senso si v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., p. 194, nel quale si sottolinea come quella di oggi sia «Una Repubblica che fonda sulla differenza dei percorsi il raggiungimento di obiettivi unitari, che persegue, attraverso la differenza, un'uguaglianza che, nel suo modello generale e con riserva di approfondimento, non è più formale e “paritaria”, ma sostanziale e “di base”. Una Repubblica che si articola seguendo un mutato modello di uniformità (normativa) e giunge altresì ad affermare una generale indifferenza del dato organizzativo, così che lo spostamento nell'asse uniformità/differenziazione è tale da giustificare l'affermazione dell'emersione di uno specifico principio di differenziazione amministrativa».

41 Sul punto si rinvia a F. STADERINI, *Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali* in *Cons. Stato*, 7-8, 2002, p. 1255.

Se si muove da tale prospettiva, il modello dell'elezione diretta potrebbe contrastare con la eventuale necessità, al fine di garantire autonomie locali efficaci e in grado di perseguire un'organizzazione razionale delle funzioni amministrative<sup>44</sup> e rispettosa del principio di economicità<sup>45</sup>, di un modello ispirato a logiche di rappresentanza territoriale<sup>46</sup> più che, appunto, al principio dell'elezione diretta<sup>47</sup>. Contrasterebbe, anche, quindi, con l'art. 97 della Costituzione, come peraltro suggerito seppur in chiave problematica in dottrina<sup>48</sup>. Contrasterebbe, sostanzialmente, con l'art. 5 della Costituzione, con il valore pluralista che lo pervade e che connota in senso determinante la nozione di autonomia: un'autonomia che, per realizzarsi effettivamente, non dovrebbe organizzarsi secondo una forma di rappresentanza che ripete quella statale<sup>49</sup> e che potrebbe rivelarsi inefficace a livello locale<sup>50</sup>. In tale prospettiva il principio di differenziazione, specificamente previsto all'art. 118 Cost. con riferimento all'organizzazione delle funzioni amministrative, andrebbe applicato anche all'organizzazione politica, quale componente del principio autonomistico. Al di là della distribuzione delle funzioni fra i diversi enti, lo stesso principio di buon

---

42 Significativamente in tal senso A. RUGGERI, *L'autonomia regionale*, cit., pp. 14 -15: «L'autonomia, per come è qui vista, non è insomma potere fine a se stesso e che da se stesso si alimenta e riproduce: un potere riconosciuto ad un apparato governante stanziato sul territorio e gravante sulla comunità politicamente organizzata; è piuttosto servizio quotidianamente offerto alla comunità stessa, che dunque si giustifica se ed in quanto si traduca in opere concrete dalle quali possano trarre beneficio i consociati, cittadini e stranieri. Intesa come servizio, l'autonomia comprende naturalmente nel proprio campo di azione anche (e soprattutto) i diritti fondamentali e i doveri inderogabili di solidarietà: non può, cioè, fare a meno di riferirsi anche (e in primo luogo) ad essi». Ancora l'A., *Summum ius summa iniuria, overosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)* in *www.gruppodipisa.it*, p. 6, «L'autonomia – si è tentato in altri luoghi di mostrare – ha senso se e in quanto si converta, nelle sue plurime manifestazioni (specie, appunto, in quelle al piano della normazione), in servizio per i diritti fondamentali, concorrendo per la sua parte al loro massimo appagamento possibile, alle condizioni oggettive di contesto [...] La dignità, poi, come si faceva poc'anzi notare, è il parametro che sta a base delle operazioni di ponderazione assiologica, nel suo porsi come il primo dei diritti (e, a mia opinione, anche dei doveri) fondamentali e il fondamento di ogni altro diritto».

43 L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni* in *Dir. Amm.*, 1999, p. 62, evidenzia come la legge n. 59 del 1997 avesse «individuato, nel suo primo articolo le esigenze prioritarie della nuova Amministrazione: radicamento delle funzioni negli ambiti locali per la miglior cura degli interessi e per la miglior promozione dello sviluppo della comunità; impegno di Stato, Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali nella promozione dello sviluppo economico [...]». L'A., in *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire* in *Dir. amm.*, 1996, p. 593, ribadisce, richiamando diversi studiosi, che «i diritti individuali fondamentali costituiscono principio istituzionale dell'Amministrazione e cioè principio che vive nell'istituzione indipendentemente dalla sua espressione in disposizioni normative; che l'amministrazione deve farsi carico in qualche modo della felicità dell'uomo; che la tradizionale posizione centrale del diritto amministrativo, l'interesse legittimo, consiste nel rispetto della persona [...]».

44 Evidenzia l'insostenibilità, «in un quadro costituzionale improntato al principio di differenziazione» della «tesi della perfetta corrispondenza delle forme organizzative fondamentali nei diversi livelli territoriali di autonomia e nel rapporto con lo Stato, poiché a ciascun ambito funzionale deve corrispondere una struttura congruente», S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, cit., p. 5.

45 Si v. nota 49.

andamento<sup>51</sup> della P.A. potrebbe trovare, infatti, efficace attuazione anche a partire dalla previsione di forme di rappresentanza adeguata ai differenti enti<sup>52</sup>, differenti soprattutto rispetto al ruolo delineato per ciascuno nel rispetto del sistema costituzionale pluralistico come risultante dalla riforma del titolo V<sup>53</sup>. Pluralismo fondato nell'art. 5 della Costituzione che, dunque, si tradurrebbe anche nella pluralità dei modelli di rappresentanza di attuazione della democrazia da applicare a ciascuna delle autonomie che compongono la Repubblica<sup>54</sup>. Pluralismo e ruolo dei soggetti del pluralismo che lo Stato, per la sua peculiare posizione fra gli enti costitutivi della Repubblica, pur dopo la riforma dell'art. 114

---

46 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province* in *Rivista Aic*, 10/07/2015, n. 3/2015, p. 3, afferma, appunto, come alla base della legge Delrio circa la forma rappresentativa di secondo grado di Province e città metropolitane, vi sia la «la convinzione che ciò che rafforza la democrazia e dà concretezza all'esercizio della sovranità popolare non sia la molteplicità di livelli territoriali governata da eletti del popolo né il moltiplicarsi della classe politica elettiva [...] [bensì] la capacità delle istituzioni a base territoriale di secondo livello o di area vasta di dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità e dei diversi territori che ne fanno parte».

47 Mettono in risalto la particolare rilevanza al fine di escludere l'illegittimità dell'elezione indiretta del principio di differenziazione nella Costituzione italiana dopo la riforma del Titolo V e del suo utilizzo da parte della Corte costituzionale anche in epoca anteriore alla riforma del Titolo V (sentenze nn. 378 del 2000, n. 83 del 1997 e n. 286 del 1997) A. BARBERA, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, nel parere reso in *Pareri*, cit. Gli studiosi concludono che, anche dopo la riforma del Titolo V, «i margini di eventuale differenziazione degli enti intermedi, per composizione degli organi di governo e per funzione, anche a Costituzione invariata, restavano ampiamente a disposizione del legislatore ordinario». Nello stesso senso pone l'accento sul principio di differenziazione e sulla sua attitudine a tradursi oltre che in una differenziazione funzionale anche in una differenziazione ad esempio «quanto alle caratteristiche strutturali degli organi deputati all'esercizio della funzione» F. BASSANINI, *Parere*, cit. Sulla base di tale principio, da sentenze quali la n. 365 del 2007 in cui la Corte costituzionale non si pronunciava «direttamente sul tema del tipo di legittimazione degli enti territoriali, parrebbe comunque potersi dedurre [da tale sentenza] l'esclusione della tesi secondo cui tutti gli enti di cui al 114 debbano avere medesima legittimazione democratica e, in particolare, quella direttamente collegata alla sovranità popolare che la Corte nella pronuncia appena riportata collega solo allo Stato, utilizzando, per tutti gli altri enti territoriali il concetto di "sistema rappresentativo". Il che equivale a dire che la sovranità popolare, intesa come legittimazione diretta da parte di tutti i cittadini in quanto collegata all'art. 1 della Costituzione, va riferita direttamente solo allo Stato, mentre per gli enti territoriali (in cui la Corte include anche le Regioni, nonostante l'esistenza in capo ad esse del potere legislativo) si deve far riferimento ad un "sistema rappresentativo" che in quanto tale può anche essere indiretto». Ancora espressamente F. BASSANINI, *Parere*: «Non è dunque corretta un'interpretazione dell'art. 114 che derivi automaticamente dalla natura «costituzionalmente necessaria» degli enti «costitutivi della Repubblica», da esso elencati, la necessità che gli organi di governo degli stessi siano direttamente eletti. Vale anche in questo caso il principio di differenziazione espressamente enunciato dall'art. 118 Cost., riprendendo e costituzionalizzando i principi generali (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) enunciati qualche anno prima dall'art. 1 della legge n. 59 del 1997 (c.d. prima legge Bassanini)».

48 C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., p. 15, individua un potenziale ed eventuale contrasto con l'art. 97 Cost. delle disposizioni relative alle unioni obbligatorie di piccoli comuni e con l'art. 81, per quanto riguarda la normativa sulle province. L'A., tuttavia, ritiene che non sia possibile un bilanciamento fra lo stesso art. 117.1 Cost. che sarebbe regola e non principio e principi costituzionali. L'art. 117, essendo formulato come



Cost., è chiamato a garantire<sup>55</sup> anche rispetto a fonti internazionali che dovessero determinarne uno snaturamento. La capacità di un nuovo ente qual è la Città metropolitana, ma la stessa Provincia per come è concepita nella legge n. 56, di adempiere al nuovo ruolo ad esso assegnato, di ciascun ente rispetto alle funzioni ad esso riconosciute, risulta, infatti, *ab initio* condizionata dalle logiche con cui viene organizzata la competizione elettorale e predisposto il programma da sottoporre agli elettori (in tal caso consiglieri e sindaci)<sup>56</sup>.

Nel caso delle Province e delle Città metropolitane, indipendentemente dalla natura di coordinamento o anche di gestione delle funzioni ad esse assegnate, su cui non c'è

---

regola, farebbe derivare «necessariamente da una certa circostanza (l'obbligo internazionale) una precisa conseguenza predeterminata (il vincolo al legislatore) [...]». Se è così, l'art. 117, co. 1, Cost. è una regola, perché o la legge rispetta l'obbligo internazionale o lo viola [...]». Nella fattispecie l'elezione diretta sarebbe una regola e, poiché l'art. 117, comma 1, Cost., a sua volta imporrebbe l'obbligo del suo rispetto, ove non si accogla l'elezione diretta, si ha, come unica conseguenza, la violazione della stessa disposizione costituzionale. L'A., circa la natura dell'art. 117, comma 1 Cost. ed i conseguenti rapporti fra lo stesso e le altre disposizioni costituzionali propone altresì un ulteriore inquadramento che qui si preferisce e, cioè, che «l'art. 117, co. 1, Cost. sia una norma "neutra", che di per sé non è né principio né regola, ma assume di volta in volta il carattere della norma internazionale convenzionale che viene in rilievo. L'art. 117, co. 1, si limiterebbe a trasformare l'obbligo internazionale in obbligo costituzionale: il legislatore, dunque, si troverebbe di fronte non tanto all'art. 117, co. 1, ma alla norma del trattato, che può essere un principio o una regola» di cui va preliminarmente accertata la costituzionalità per poi poter procedere al bilanciamento (una volta che l'art. 117, comma 1, sarà stato integrato dalla norma convenzionale interposta) con altre norme costituzionali. Il rapporto fra sistema internazionale e interno, infatti, una volta ritenuto impossibile il bilanciamento fra disposizione internazionale e disposizioni costituzionali e, dunque, adita la Corte costituzionale, non si basa più su un'attività interpretativa che, quale «presupposto del bilanciamento è quella che ricostruisce il significato delle disposizioni costituzionali nelle relazioni con altri dati normativi, positivizzati e non, e con il contesto che dà luogo al conflitto» (così A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)* in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, tomo II, Milano, 2008, p. 187 ss., p. 24 del testo consultato *on line*) consentendo una conciliazione fra disposizioni rispettandone comunque il nucleo essenziale, ma verrà ricomposto attraverso il potere di annullamento del giudice costituzionale. Come si legge nella notissima sentenza n. 348 del 2007, «la particolare natura delle norme stesse [le norme della Cedud], diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali o dei principi supremi, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali», con la conseguenza che, «nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, *ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano*» (*La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali* in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Ove l'obbligo dell'elezione diretta contrasti con una disposizione costituzionale interna, l'art. 117, comma 1, Cost. non impone di applicarla ma di annullare (naturalmente in sede di giustizia costituzionale) l'ordine di esecuzione laddove abbia consentito ad una norma internazionale lesiva di una disposizione costituzionale interna di far ingresso nell'ordinamento italiano.

49 In tal senso si v. F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale* in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1, 2015 p.17 ove, tuttavia, il discorso è piuttosto finalizzato a rinvenire nella Costituzione, in particolare con riferimento alle autonomie locali, il fondamento di forme di rappresentanza che esprimano «la ricchezza delle articolazioni sociali e istituzionali, che strutturano pluralisticamente il popolo» (p. 21). Da ciò, la critica ad un'implementazione dell'autonomia che non sfrutta le potenzialità che la Costituzione, attraverso il

unanimità di vedute<sup>57</sup> ma da cui non dipende la modalità di elezione (diretta o indiretta da applicare), giacché, come detto, per gli enti territoriali che sono enti autonomi la Costituzione richiede il rispetto del principio di rappresentanza non anche la legittimazione diretta degli organi<sup>58</sup>, la *ratio* che sottende alla riforma è di assumere decisioni al riguardo con lo sguardo della razionalizzazione territoriale che miri a superare i particolarismi locali e le logiche partitocratiche<sup>59</sup>. In tal senso, l'imposizione dell'elezione diretta violerebbe il principio di differenziazione e, per suo tramite, il principio di buon andamento<sup>60</sup>, il principio di efficacia, lo stesso principio autonomistico inteso come pluralismo anche delle forme di rappresentanza, come fondamento di partecipazione ispirata altresì a principi differenti da

---

principio personalista ed il sostegno ad una prospettiva comunitaria della partecipazione, offre; critica fondata sulla «constatazione della difficoltà di abbandonare lo schema rappresentativo anche quando la dimensione del territorio di riferimento consentirebbe la sperimentazione di forme diverse di partecipazione. L'autonomia è cioè declinata e riprodotta in termini di moltiplicazione di assemblee elettive, tutte egualmente rappresentative, rasentando talora il paradosso, come quando si è trattato di dar vita a un organo di partecipazione dei quartieri alla vita politico-amministrativa dei Comuni» (pp. 29-30), secondo uno schema che si fonda «sulla riduzione dello scenario politico a un rapporto fra individui e Stato» (p. 17). In ogni caso, si può desumere da tale impostazione la conformità a Costituzione di modelli rappresentativi altri rispetto a quello della elezione diretta, oltre che di modelli non riconducibili alla rappresentanza politica *tout court*. In tal senso sia consentito rinviare a D. MONE, *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona* in Osservatorio Città metropolitane di *federalismi.it*, n. 3 del 17/11/2014. Sulle forme di partecipazione integrative del modello rappresentativo classico, in generale, si v. A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa* in *www.edizioniesi.it/dperonline*, gennaio 2015. Con specifico riferimento alla sentenza in esame si v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015*, cit., che evidenzia come il giudice costituzionale valorizzi differenti dimensioni della democrazia e non solo della rappresentanza ritenendo sostanzialmente rispettato il principio democratico dalla legge Delrio.

50 In tale prospettiva, il meccanismo dell'elezione indiretta che è stato presentato anche quale modalità di riduzione dei cd. costi della politica e in risposta forse demagogica alle esigenze economico-finanziarie poste altresì dalla cd. costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (con la modifica dell'art. 81 Cost.), potrebbe effettivamente sortire degli effetti positivi sul piano dell'economicità: non tanto con riferimento ai risparmi di spesa legati alla composizione degli organi locali (Provincia) ma alla capacità di questi ultimi, per la nuova logica con cui sono composti, di svolgere le proprie funzioni in modo adeguato. Evidenzia tali aspetti F. BASSANINI, *Parere*, specialmente p. 30.

51 Il principio di buon andamento, come quello di differenziazione, informerebbe tanto profili organizzativi, quanto strutturali della P.A.

52 Come sostenuto dalla Corte costituzionale nella stessa sentenza n. 50 del 2015, anche richiamando precedenti pronunce. G. BERTI, *Art. 5* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna, 1975, cit., pp. 292-293, scrive: «l'unità statale non ha più valore come unità giuridico-amministrativa, ma acquista valore nell'unità di una società, che, obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali». Per G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province* in T. GROPPI- M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pp. 161-162, il principio di differenziazione si sostanzia informando di sé diversi profili dell'organizzazione e dell'azione pubblica». Ad es., nella stessa ottica della differenziazione è stata evidenziata la previsione *ex art.* 53, comma 23, legge n. 388 del 2000 che consente ai Comuni con meno di 3.000

quello rappresentativo o di modelli organizzativi differenti da individuare in relazione al tipo di autonomia locale ed al suo ruolo nell'ordinamento.

La possibilità di optare per forme di elezione indiretta, comunque la mancata configurazione dell'obbligo di elezione diretta, la libertà nella scelta del modello di rappresentanza, in sostanza, esprimerebbe un'ulteriore dimensione del principio di differenziazione, strettamente connesso al principio autonomistico, nella Repubblica "differenziata" delle autonomie ove la finalità della tutela dei diritti e (del)«la garanzia dell'uguaglianza è destinata [pertanto] ad assumere nuove dimensioni e nuove forme di

---

abitanti di assegnare le funzioni di gestione alla giunta ed ai suoi componenti: «Nel caso in esame, quindi, si afferma una differenziazione nell'amministrazione di particolare rilevanza, tale da porre in discussione, sussistendone le condizioni, anche principi emersi progressivamente come cardini di un nuovo modello di amministrazione pubblica» disattendendosi il principio della separazione fra politica e amministrazione (Così E. CARLONI, *Lo stato differenziato*, cit., p. 187).

53 Lo stesso principio di adeguatezza, anch'esso previsto espressamente all'art. 118 Cost., comma 1, con riferimento all'organizzazione amministrativa, rileverebbe sul piano dell'organizzazione politica ove si considerasse il nesso fra il sistema rappresentativo adottato ed il ruolo che l'ente locale è chiamato a svolgere.

54 Di autonomia come pluralismo, come libertà di scelta nella struttura dei rapporti fra pubblico potere e singole realtà sociali, anche al di là delle forme di rappresentanza classica, parla G. BERTI, *Art.5*, cit., p. 288.

55 In tale ottica, la pronuncia della Corte costituzionale in termini di infondatezza dei rilievi regionali in ordine alla riconducibilità alla competenza residuale regionale del potere di istituire le Città metropolitane, competenza statale in base all'art. 114 Cost., è pienamente condivisibile.

56 F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)*, 17 giugno 2015, p. 27, benché soltanto con riferimento alla Città metropolitana, spiega la legittimità del sistema di elezione previsto (in particolare la previsione di un sindaco metropolitano di diritto) ritenendo la città metropolitana un ente territoriale ma non un ente comunitario, per cui «le sue finalità, come le sue funzioni fondamentali, sono limitate e tutte incentrate intorno al concetto e all'obiettivo dello sviluppo [...] sviluppo che [...] ha una dimensione spaziale territoriale, ma una finalità e un'ampiezza di orizzonte di interesse nazionale». Ciò avrebbe comportato la scelta, appunto, di sindaci metropolitani di diritto «naturalmente portati a interpretare il nuovo ente nel suo ruolo più avanzato. A prescindere dalla condivisibilità o meno di tale posizione, se ne deduce, comunque, un'idea di funzionalizzazione del modello di organizzazione della rappresentanza e della stessa forma di governo al ruolo assegnato all'ente.

57 A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale in [federalismi.it](http://www.federalismi.it)*, n. 1/2014. Sulla missione della Città metropolitana e la diversità della stessa rispetto alla Provincia secondo il disegno di cui alla legge n. 56 del 2014, da ultimo F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., pp. 8 e ss. Ma già in precedenza, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali*, cit., p. 12 e 18, nonché A. LUCARELLI, *La Città metropolitana: un modello a piramide rovesciata in Osservatorio Città metropolitane di [federalismi.it](http://www.federalismi.it)*, n. 1 del 28/07/2014.

58 Viceversa essenziale in quanto coincidente con il principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. se riferita allo Stato. V. A. POGGI, *Parere*, cit., richiamando la sentenza n. 365 del 2007 del giudice costituzionale.

esplicazione»<sup>61</sup>. Secondo il modello della differenziazione amministrativa, infatti, viene postulata «l'assunzione dell'irrelevanza della dimensione organizzativa [...] nella prospettiva di una uguale tutela dei diritti, o comunque di una loro adeguata soddisfazione sul territorio»<sup>62</sup>; in tale modello la «strutturazione dei soggetti autonomi, la loro organizzazione, le loro funzioni, diventano...delle variabili indipendenti, in una logica di equivalenza che assume come invariante il risultato, non più l'uniformità dei percorsi e dei soggetti chiamati a perseguirlo»<sup>63</sup>. Sebbene in modo uniforme sull'intero territorio, tuttavia in modo eventualmente differente per ciascuna tipologia di ente locale, lo Stato, secondo un modello di differenziazione eteronoma<sup>64</sup>, nel rispetto dell'art. 117 Cost., comma 2, lett.

---

59 Si rinvia sul punto alla nota 49.

60 In tal senso A. MORRONE, *Pareri*, cit., a proposito dell'elezione di secondo grado prevista per la Provincia dalla legge statale, ritiene che lo Stato può procedere in tal senso «specie se questa prospettiva rientra nel quadro di una esigenza (costituzionale) di riordino del quadro dei livelli di organizzazione del territorio per la migliore garanzia dei diritti dei consociati (che sono il fine di ogni organizzazione)[...].»

61 D. D'ORSOGNA, *Note su uguaglianza*, cit. L'A. continua: «Una uguaglianza che, nel suo modello generale, si ritiene non sia più formale e paritaria, ma sostanziale e “di base”, nelle “condizioni di vita” dei cittadini-residenti: una uguaglianza nei risultati sostanziali e nella soddisfazione dei diritti fondamentali della persona, pertanto, che non passa più (necessariamente) per l'uniformità delle amministrazioni, ma fa leva soprattutto sul ruolo uniformante dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale” (L.E.P), la cui determinazione, come è noto, la Costituzione affida alla legislazione (esclusiva) dello Stato (art. 117, comma 2, lett. m) e la cui garanzia si estende e prolunga anche sul piano della disciplina costituzionale (art. 120) dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali. Siffatto ri-orientamento (positivo e interpretativo) del dato costituzionale riposa, al fondo, su molteplici e diversi fattori. Basti menzionare la ormai matura e generale presa d'atto della compiuta trasformazione della amministrazione pubblica da Potere (fine in qualche modo a se stesso) a Servizio; la riconosciuta centralità dei diritti della persona (e dei doveri di protezione); la attenzione crescente riservata al modello (o, se si preferisce, alla “formula”) della (legalità e della) amministrazione “di risultato” (che è poi l'amministrazione *tout court*) e alla prospettiva di giustizia sostanziale da essa implicata; la condivisione dottrinarica della esigenza di ricomporre a livello funzionale quella unitarietà dell'amministrazione che non sussiste (e non si vuole che sussista) sul piano strutturale, nonché della possibilità di ricostruire, finalmente, un modello costituzionale di amministrazione della Repubblica (multipolare e differenziato, ma allo stesso tempo) unitario nella sua istituzionale missione strumentale rispetto alla cura efficiente e imparziale dei diritti e degli interessi (non dell'amministrazione, ma) *del* pubblico (ossia delle collettività di riferimento): un modello idoneo a ricomporre quella distanza tra la solenne affermazione dell'autonomia (art. 5 Cost.) e la concreta traduzione minimalista ad essa offerta nel Titolo V (e nella legislazione attuativa) prima delle recenti riforme. In sintesi: un modello che faccia “combaciare” i diritti ai doveri, Prima e Seconda parte della Costituzione.

62 E. CARLONI, *Lo stato differenziato*, cit., p. 38.

63 *Ibidem*.

64 Sul punto E. CARLONI, *Lo stato differenziato*, cit., p. 199, per il quale si rinvia alla nota 38. Dal principio di differenziazione ricava la pluralità delle stesse forme organizzative degli enti locali, anche politiche, e che titolare delle relative scelte debbano essere le Regioni, criticando il modello centralistico che la Costituzione delinea, pur dopo la riforma del Titolo V, affidando la disciplina generale degli enti locali al Legislatore statale R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità* in *www.robertobin.it*, soprattutto p. 8. Dal che è lecito supporre che, a maggior ragione, l'A. non ritenga compatibile col principio di differenziazione l'imposizione di un unico modello organizzativo della struttura politica degli enti locali da parte del diritto internazionale.

p), potrà stabilire quale debba essere il sistema di rappresentanza funzionale all'adempimento dello specifico ruolo che a quel determinato ente è assegnato nel sistema autonomistico delineato dalla legge<sup>65</sup>: certo tale opzione non può essere sottratta allo Stato dal diritto internazionale.

Sulla base di quanto detto, peraltro, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "legislazione elettorale" degli enti locali, ex art. 117 Cost. non può non includere la sua competenza anche riguardo alla forma di rappresentanza da attivare in relazione alle diverse autonomie locali<sup>66</sup>: in tal senso, non v'è dubbio che la previsione dell'obbligo di elezione diretta Ceal, al di là dei principi costituzionali richiamati, viola la disposizione costituzionale di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. p), negando al Legislatore la scelta che la Costituzione gli riconosce: dovrebbe intervenire, dunque, la Corte costituzionale in difesa della Costituzione secondo la sua giurisprudenza ex sentenze 348 e 349 del 2007.

### 5. Considerazioni conclusive

La Corte costituzionale ha dichiarato legittima la previsione dell'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani di cui alla legge Delrio negando sostanzialmente il carattere vincolante della Carta europea delle autonomie locali. Dal momento che la Ceal è un trattato internazionale la cui ratifica è stata autorizzata con legge l'argomentazione della Corte costituzionale risulta contraddittoria rispetto al suo stesso orientamento affermato con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 in base al quale i trattati internazionali, in quanto norme interposte, prevalgono sulle norme interne di rango ordinario. La previsione della legge Delrio *de qua* contrasta effettivamente con la Ceal laddove questa prevede che gli organi delle autonomie locali devono essere eletti a suffragio diretto.

---

<sup>65</sup> In tal senso l'opzione riconosciuta alle singole Città metropolitane, in base all'art.1, comma 22, l. n. 56 del 2014, di optare fra modello ad elezione diretta ed indiretta, al di là della concreta fattibilità, lascia perplessi considerato il nesso fra sistema di rappresentanza e ruolo assegnato all'ente laddove tale ruolo è definito dalla legge.

<sup>66</sup> Si v. ad esempio P. CARETTI, *Parere*, cit., che osserva in ordine all'art. 117 Cost., comma 2, lett. p), come «Si potrebbe ritenere che l'inciso "legislazione elettorale" alluda espressamente ad un meccanismo ad elezione diretta degli organi di governo di tali enti, secondo il significato che ordinariamente viene dato a quell'inciso. Ma anche questa possibile considerazione non convince, posto che di per sé l'inciso, al di là delle apparenze, mantiene la sua natura polisemantica che sembra riferirsi genericamente a tutti i diversi meccanismi attraverso i quali si può procedere all'elezione di un organo collegiale. Naturalmente con un limite invalicabile rappresentato dal necessario rispetto del principio autonomistico, di cui al più volte richiamato art. 5 C., che non consentirebbe in ogni caso al legislatore ordinario di introdurre meccanismi tali da rompere la necessaria relazione tra eletti e comunità di riferimento, travolgendo in questo modo lo stesso senso della istituzione degli enti cui tali organi appartengono, la cui ragion d'essere è la cura degli interessi delle comunità locali, alle quali dunque debbono essere legati da un vincolo di responsabilità politica. Fermo questo limite, la scelta del legislatore ordinario tra questo o quello strumento perché quel vincolo sia effettivo resta una scelta libera e semmai da criticare sul piano dell'opportunità, ma non su quello della legittimità costituzionale».

Non va tuttavia trascurato che la Ceal consente agli Stati di esercitare un diritto di riserva in sede di ratifica rispetto a sue determinate disposizioni, fra cui quella in materia di elezione diretta degli organi delle autonomie locali, ed un diritto di denuncia attraverso il quale il nostro Paese potrebbe, anche oggi, escludere per le proprie autonomie locali l'applicazione della disposizione in materia di elezione diretta o escludere determinate autonomie locali, in particolare Province e Città metropolitane, dal novero degli enti locali destinatari della Ceal. Si tratta di ipotesi di cui la Corte avrebbe potuto tenere conto, eventualmente formulando un monito in tal senso al Parlamento. Appare del tutto ragionevole, infatti, che a seguito della modifica del Titolo V e dell'evoluzione che il sistema delle autonomie locali italiano ha registrato dal 1989 (anno di ratifica della Ceal) ad oggi, scelte ritenute adeguate alla fine degli anni Ottanta attualmente non risultino più tali. Rispetto alle Città metropolitane vale, per tutte, la considerazione della loro inesistenza, anche sul piano normativo, in quell'anno. Ma anche le Province, come risultanti dalla legge Delrio, appaiono enti differenti da quelli di cui alla Costituzione del 1948. In particolare, sembra che, sebbene enti autonomi, enti politici, sia le Città metropolitane che le Province, siano individuate oggi, fra i soggetti del pluralismo, quali titolari di poteri e, dunque, di compiti il cui perseguimento è strettamente collegato alla razionalizzazione territoriale e funzionale. In tale prospettiva, in quanto enti politici ne va garantita la rappresentatività degli organi; in quanto autonomie locali, ne va garantita la capacità di perseguire i fini cui sono chiamate: la forma di rappresentanza indiretta, allora, rispettosa del principio democratico sembrerebbe, contestualmente, più idonea di quella diretta, considerandone la rilevanza sulle funzioni, ad assicurare a ciascuna tipologia di ente locale un'organizzazione adeguata alle proprie finalità e funzioni: finalità e funzioni a ciascun ente attribuite dal Legislatore statale ex art. 114 e 117, comma 2, lett. p) della Costituzione. Il Legislatore statale, pertanto, in base alle medesime disposizioni, dovrebbe individuare altresì la forma di rappresentanza di ciascuna tipologia di autonomia locale. *Sic stantibus rebus*, dunque, la scelta del sistema di rappresentanza delle autonomie locali è disponibile al Legislatore statale in base alla Costituzione.

Il passaggio ulteriore, se quanto finora detto è vero, è che la scelta in ordine al sistema di rappresentanza delle autonomie locali non può essere avocata al Legislatore neppure dal diritto internazionale che prevale sulle leggi ordinarie ma non sui principi né sulle disposizioni costituzionali. Ora, se la Costituzione italiana non impone l'obbligo di elezione diretta né vieta l'elezione indiretta degli organi delle autonomie locali, assegna invece al Legislatore statale la scelta di tale sistema: tanto secondo una lettura sostanziale del principio autonomistico, nel senso che il Legislatore, chiamato a promuovere le autonomie locali, in base al ruolo che ad esse assegna è titolare altresì della scelta dell'organizzazione del modello rappresentativo affinché tale ruolo possa essere adeguatamente esercitato, tanto formalmente, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p), che contempla la competenza esclusiva statale in materia, fra l'altro, di "legislazione elettorale" degli enti locali. Si può ritenere, altresì, che tale disponibilità di scelta del Legislatore è collegata al principio di differenziazione inteso quale principio attuato dal Legislatore statale al fine di differenziare, appunto, anche l'organizzazione politica degli enti locali adeguandola alle funzioni ed al ruolo ad essi assegnati; al principio di buon andamento ed economicità di cui all'art. 97 Cost. data la possibile correlazione tra forma di

rappresentanza ed effettiva capacità di razionalizzare i territori e le funzioni cui gli enti siano eventualmente chiamati.

L'obbligo internazionale dell'elezione diretta, dunque, non potrebbe prevalere sull'art. 117, comma 2, lett. p) che assegna al Legislatore statale la scelta in ordine al sistema elettorale e, dunque, anche alla forma rappresentativa degli organi dell'ente locale, né sui principi costituzionali dell'autonomia, della differenziazione, dell'adeguatezza e del buon andamento che anche attraverso tale scelta il Legislatore tende ad assicurare.

\*\* Ricercatrice di Diritto amministrativo a t.d., Seconda Università di Napoli.

Forum di Quaderni Costituzionali

nali