

**La legge “Delrio” all’esame della Corte:
ma non meritava una motivazione più accurata?**
di Luciano Vandelli*

(30 aprile 2015)
(in corso di pubblicazione su “*Quaderni costituzionali*”)

Imbarazzo. Se fosse consentito avviare il commento ad una sentenza non con rigorose analisi giuridiche, ma con l’espressione di un sentimento, è precisamente a questa sensazione che sarebbe spontaneo fare riferimento. Imbarazzo che prova particolarmente chi ha sempre sostenuto la sostanza della conclusione finale cui la Corte perviene, ma che si trova a disagio nel seguire le argomentazioni che le sorreggono (o che, quanto meno, avrebbero dovuto sorreggerle). Nell’intenso dibattito che ha preceduto l’approvazione della legge n. 56 del 2014, su Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni, chi scrive ha sostenuto con convinzione (in più sedi ed occasioni: sia consentito rinviare, in particolare, a *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, n. 5-6, pp. 845 ss.; *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità delle forme ad elezione indiretta*, in *rcdp.cat*, p. 99 ss.) la legittimità costituzionale dell’impianto adottato, spesso in netto contrasto con tesi sostenute da una autorevole ed ampia dottrina (è sufficiente ricordare Caravita, D’Atena, De Martin, Mangiameli, Merloni). Leggendo la motivazione della sentenza n. 50 del 2015, tuttavia, occorre francamente riconoscere che queste tesi avrebbero meritato, da parte della Corte, una maggiore attenzione.

In effetti, quel dibattito aveva toccato profili di grande rilievo del sistema territoriale, e non solo: coinvolgendo concetti, principi, istituti di carattere generale. Questi profili erano evocati – talora in termini alquanto approfonditi - dai ricorsi; eppure si presentano appena lambiti da una motivazione che sembra dettata da una impaziente premura di liberarsi da un noioso fastidio.

Così, in vari casi, questioni complesse vengono liquidate in sintetici *obiter dicta*. Si pensi, ad esempio, all’applicazione delle regole procedurali contenute nell’art. 133 Cost. a proposito delle variazioni territoriali (delle Province, nel primo comma, dei Comuni, nel secondo); regole “che – annota la Corte incidentalmente – risultano riferibili solo ad interventi singolari”. Affermazione che, in questi termini, sposa la tesi che porterebbe a ritenere che l’Assemblea costituente avrebbe voluto occuparsi anche dei più limitati spostamenti di porzioni territorio tra due Comuni, anche di minime dimensioni, statuendo un procedimento robustamente rinforzato, mentre avrebbe lasciato pienamente privo di ogni disciplina ogni intervento, anche molto rilevante, di carattere generale. Tesi, questa, sostenibile (e sostenuta, anche autorevolmente); ma che avrebbe certamente richiesto una argomentazione un po’ più articolata di quanto non consenta un breve inciso.

Con analogha stringatezza, del resto, viene affrontata la questione della natura e del grado di vincolatività della Carta europea delle autonomie locali (ratificata dall’Italia con la legge n. 439 del 1989). Carta che - secondo una tesi, ripresa nei ricorsi – costituirebbe una fonte interposta ai sensi dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, secondo cui la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti anche dagli obblighi internazionali. Con buone ragioni, a mio avviso, la Corte avrebbe potuto ribattere a questa tesi; ma anche su una questione così significativa e rilevante, preferisce evitare di trattare l’argomento, premettendo: “a prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea...”. In realtà, la natura di questo “documento” è centrale, per stabilire i parametri di legittimità da applicare; eppure, la motivazione ritiene che se ne possa “prescindere”. Certo, a sostegno di una valenza di mero indirizzo, la Corte richiama un precedente, la sent. n. 325 del 2010; ma si tratta di

una pronuncia relativa a diverso argomento (i servizi pubblici locali), cui è strettamente legata la motivazione (cfr. 6.2), che evita affermazioni di carattere generale sulla natura vincolante della Carta, per fare riferimento ad alcuni, specifici articoli. In ogni caso, in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale, l'argomento che viene ritenuto "decisivo" dalla Corte è quello letterale, cioè "l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano *"freely elected"*"; espressione che, in questi termini, andrebbe intesa "nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate". Anche su questo punto, la conclusione della Corte può essere condivisa; ma ciò che risulta difficilmente condivisibile è che la norma di riferimento (l'art.3, comma 2, della Carta, citato nei ricorsi) venga richiamata così parzialmente e inesattamente. Certamente, se la Carta fosse semplicemente questo, il dubbio non si sarebbe neppure posto; ma la formula usata dall'articolo doveva necessariamente essere richiamata nella sua interezza, vale a dire: *"freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage"*.

Ma questo non è il solo caso, in cui nella motivazione della sentenza norme vengono richiamate in termini impropri. Si verifica anche per la stessa Costituzione; che, nella versione citata dalla Corte (6.2.2.), prevedrebbe la "competenza statale nella materia "ordinamento degli enti locali" di cui il cui all'art. 117, secondo comma, lett. p)". Certo, è vero che il disegno di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento introduce la parola "ordinamento" (sia pur riferita non, genericamente, agli "enti locali", ma ai soli Comuni e Città metropolitane); ma nella Costituzione vigente si fa riferimento esclusivamente, come è noto, a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Non molto più persuasiva si presenta, talora, la lettura delle disposizioni della stessa legge 56. A proposito, ad esempio, delle competenze della Conferenza metropolitana; delle quali i ricorsi censurano il carattere riduttivo. Censura "agevolmente superata – argomenta la Corte (3.4.4, lett.b) – dalla considerazione che la conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto...il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano". Certo, adottando o respingendo lo statuto proposto dal consiglio metropolitano (comma 9 della legge 56), la conferenza metropolitana assume la determinazione finale sull'atto fondamentale che individua anche le proprie competenze; ma la legge è precisa nel delimitare la portata di questa individuazione: "la conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9". Comma, quest'ultimo che si riferisce precisamente alla adozione dello statuto, unica competenza deliberativa che la legge riconosce alla conferenza. Dunque, certamente gli statuti – come in effetti è avvenuto nei testi sin qui approvati – ben potranno valorizzare il ruolo della conferenza, estendendo i poteri di proposta, prevedendo pareri obbligatori, magari aggiungendo che il consiglio può disattenderli soltanto motivando o raggiungendo un determinato *quorum*; ma non potrebbero spostare in capo alla conferenza competenze decisionali che (fatta eccezione per l'adozione dello statuto) la legge riserva esclusivamente al sindaco e al consiglio.

Con analogha concisione, poi, la Corte liquida i rilievi mossi alla individuazione del sindaco metropolitano nel sindaco del capoluogo, ritenuto "non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale". Affermazione netta, difficilmente contestabile: ma che non avrebbe dovuto esonerare la Corte dall'esaminare la situazione *a regime*, dato che, anche superata la "fase di prima attuazione", questa individuazione costituisce la base dell'assetto ordinario della forma di governo della Città metropolitana; mentre l'elezione diretta diviene opzione eventuale, derogatoria, percorribile soltanto laddove si

verifichino determinati presupposti, ma partire dalla “articolazione territoriale del capoluogo in più Comuni” (comma 22 della legge).

Ancora sinteticamente, pur con diversità di approccio, la Corte affronta poi la questione più discussa, relativa alla ammissibilità, in base alla Costituzione, del modello di secondo grado adottato dalla legge 56 tanto per le Città metropolitane quanto per le Province. A questo tema – su cui principalmente si era concentrato il dibattito, anche nelle ripetute audizioni parlamentari – la Corte dedica un paragrafo (3.4.3), basato sul richiamo a tre precedenti, per trarne altrettante affermazioni: 1) la sovranità popolare non si identifica con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella diretta partecipazione popolare nei diversi enti territoriali (sent. n. 365 del 2007); sì che né la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., né il principio autonomistico implicano l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti; 2) è costituzionalmente esclusa la totale equiparazione tra diversi livelli del governo territoriale, essendo possibile diversificare le forme di rappresentanza politica in base ai principi di adeguatezza e differenziazione (sent. n. 274 del 2003); 3) il carattere elettivo degli organi di governo del territorio non viene meno in caso di elezioni di secondo grado (sent. n. 96 del 1968). In questo, la Corte sembra aderire ad un impianto concettuale che radica il proprio fondamento imprescindibile nella legittimazione democratica, ma al tempo stesso considera pienamente come questa legittimazione non debba esprimersi necessariamente secondo una modalità unica e predefinita, potendo essere declinata secondo una pluralità di modi e di tecniche, a partire da una elezione di secondo grado che basi la legittimazione dei governi di area vasta sulla legittimazione primaria di chi governa il livello più vicino ai cittadini; ma questo impianto, che presenta a mio avviso una consistente solidità, è appena accennato, attraverso rapidi richiami a precedenti forse non del tutto pertinenti (a partire dalla sent. 365 del 2007, in cui la Corte argomentava in relazione alla ben distinta vicenda relativa alla “sovranità del popolo sardo”).

Al di là di specifici aspetti, comunque, la sentenza si presta ad una osservazione di carattere più generale. Nel suo complesso, la legge n. 56 innova profondamente assetti consolidati del governo territoriale italiano. Intende superare tradizionali separatezze e sovrapposizioni tra livelli, ciascuno dei quali costituiti da distinti apparati, funzioni, classi politiche; traduce in termini concreti il principio di differenziazione, vera rivoluzione concettuale, annunciata nella Costituzione sin dal 2001, in sostituzione dell’antico principio di uniformità; istituisce una nuova istituzione territoriale, la Città metropolitana, volta ad adeguare le principali aree del Paese alle esigenze attuali dello sviluppo economico e sociale, in linea con le più avanzate esigenze europee; riconosce alle stesse Città metropolitane un’autonomia statutaria di inedita ampiezza; trasforma il ruolo e il senso profondo delle aree vaste; cambia il classico assetto degli organi di governo sopprimendo ogni forma di esecutivo collegiale, prevedendo in termini inediti una seconda assemblea, composta da tutti i sindaci; rivede le modalità di rappresentanza democratica, sulla base della concezione che, mantenendo ferma la legittimazione democratica, ne considera modulabili le forme di espressione, consentendo di aprire nuove prospettive, basate su logiche di sistema, in cui il governo dei territori è affidato a un medesimo insieme di amministratori, in grado di selezionare le attività strategiche di area vasta rispetto a quelle di prossimità, a diretto contatto con i cittadini, indirizzandole secondo un disegno unitario, in una composizione di obiettivi e interessi che eviti frammentazione di ruoli e funzioni, tensioni, conflitti.

Certo, dopo anni di dilagante conflittualità tra Stato e Regioni (sino a generare, dalla riforma del titolo V, oltre 1.500 ricorsi) che ha impegnato una parte abnorme dell’attività della Corte, spesso per questioni di rilievo assai limitato, è comprensibile che i temi relativi alle autonomie possano essere accolti con scarso interesse. Eppure, a fronte di una

riforma così rilevante, che travolge assetti e interessi consolidati, e coinvolge principi e valori fondamentali quali quelli di legittimazione democratica e rappresentanza, ci si sarebbe attesi dalla Corte un'attenzione particolare, una motivazione che esprimesse un'analisi precisa e approfondita dei diversi profili della questione. Peccato che così non sia stato.

*Ordinario di diritto amministrativo. Università di Bologna.

Forum di Quaderni Costituzionali