IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

La giustizia costituzionale al tempo delle riforme. Nota a Corte cost., n. 50/2015

LUCILLA CONTE[1]

Sommario: 1. Considerazioni preliminari. 2. Le questioni oggetto di analisi. 2.1 Istituzione e disciplina delle città metropolitane. 2.2. Il nuovo modello ordinamentale delle Province. 2.3 Il riordino delle funzioni attribuite alle Province e lo scorporo di quelle attribuite ad altri enti. 2.4 Unioni di Comuni, fusione di più comuni ed incorporazione di un Comune in un altro contiguo. 2.5 La predisposizione di appositi programmi di attività concernenti modalità operative e altre indicazioni. 3. Il ruolo della giustizia costituzionale "al tempo delle riforme": benevolenza o meno nei confronti del legislatore riformatore?

1. Considerazioni preliminari.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 50 del 2015, ha salvato dalle censure di illegittimità costituzionale un complesso di commi (in totale, cinquantotto) dell'art.1 della l. 56/2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), generalmente conosciuta come "Legge Delrio" o "Riforma Delrio".

Si tratta di un intervento normativo che definisce esplicitamente in due occasioni (rispettivamente, ai commi 5 e 51 dell'art.1) il proprio carattere transitorio «In attesa delle riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione».

È possibile affermare che la sentenza in commento partecipi, in una certa misura, della provvisorietà di questo intervento legislativo, ma allo stesso tempo – entrando nel merito delle questioni di legittimità sollevate e qualificandosi pertanto come una pronuncia "interpretativa di rigetto"- assuma un ruolo rilevante nell'indirizzare l'interpretazione giurisprudenziale, contribuendo alla determinazione di quello che sarà il "diritto vivente"[2].

Le disposizioni censurate nei ricorsi in via principale di quattro regioni (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) riguardavano, in particolare: a) l'istituzione e disciplina delle città metropolitane; b) la ridefinizione dei confini territoriali e del perimetro delle competenze delle province «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»; c) le modalità e le tempistiche del procedimento di

riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province ed allo scorporo di quelle ad esse sottratte e riassegnate ad altri enti; d) l'unione e la fusione di comuni; e) la prevista predisposizione, da parte del Ministero per gli Affari regionali, di appositi programmi di attività per accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma.

I parametri costituzionali evocati (congiuntamente o disgiuntamente) all'interno dei quattro ricorsi riguardavano gli articoli 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, 119 , 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, nonché l'art.117, primo comma Cost., in relazione agli articoli 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata e resa esecutiva con l. n. 30 dicembre 1989, n.439.

Questo intervento legislativo – si è detto – si autoqualifica come avente carattere progressivo, in attesa della riforma costituzionale del Titolo V in corso di approvazione in Parlamento. Al di là dell'aspetto di "transitorietà", è proprio la fonte adottata per tracciare le prime linee di una riforma organica e di sistema a determinare nelle quattro regioni ricorrenti l'insorgere di dubbi di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale posta alla Corte in questo caso evidenzia alcuni nodi problematici: può una legge ordinaria incidere con interventi di sistema sul complesso delle autonomie locali costituzionalmente previste? È ammissibile un attivismo del legislatore ordinario, coordinato con una riforma costituzionale in corso di approvazione? Come si deve porre rispetto ad esso la Corte costituzionale, considerando che i parametri da analizzare sono e restano quelli della Costituzione vigente?

Il tema del riordino del sistema degli enti locali, e in particolare della Provincia, ha determinato l'identificazione di quest'ultima come "ente-bersaglio" e livello di governo territoriale simbolo di spreco, inefficiente e cattiva amministrazione[3]. La forma con cui effettuare il riordino non è tuttavia secondaria: la provincia è ente costituzionalmente previsto (art.114 Cost.) e può essere dalla stessa eliminato/abolito soltanto attraverso un atto di pari rango gerarchico (legge costituzionale). Se questo è pacifico, interventi di altro tipo quali il riordino delle funzioni delle stesse pongono il problema della fonte più adeguata da adottare.

2. Le questioni oggetto di analisi.

Sono dunque identificabili cinque macro-gruppi di questioni identificate dalla Corte, che converrà esaminare ad uno ad uno.

2.1. Istituzione e disciplina delle città metropolitane.

Il primo gruppo riguarda norme attinenti alla istituzione e disciplina delle Città metropolitane, enti definiti «di area vasta», già previsti in costituzione all'art.114 e ora funzionali «al prefigurato disegno finale di soppressione delle Province con fonte legislativa di rango costituzionale», succedendo nei rapporti attivi e passivi e nell'esercizio delle funzioni delle province omonime, cui subentrano.

Vengono istituite le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna,

Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, il cui territorio coincide con quello della provincia omonima, ferma restando la possibilità dei comuni limitrofi (anche capoluogo) di aderirvi con propria iniziativa.

Organi delle città metropolitane sono il Consiglio metropolitano (eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Città metropolitana), la Conferenza metropolitana (composta dal sindaco metropolitano -che la convoca e presiede- e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana) e il Sindaco metropolitano (che, ai sensi del comma 19 dell'art.1 l.56/2014, è il sindaco del comune capoluogo).

A fronte di questo impianto normativo, le principali censure riguardano: il contrasto con l'art.117, comma 2 , lett. p), Cost. (dal momento che l'istituzione delle città metropolitane non rientrerebbe nei tre ambiti di competenza legislativa statale richiamati dalla disposizione costituzionale: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali); il contrasto con l'art.133, primo comma, Cost., (che, in tema di mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle Città metropolitane nell'ambito di una Regione, prevede un procedimento legislativo di tipo rinforzato, su iniziativa dei Comuni sentita la stessa Regione); il contrasto con gli articoli 1, 5, 48, 114 e 117, primo comma in relazione al parametro interposto costituito dall'art.3, comma 2 della Carta europea dell'autonomia locale (in quanto il modello di governo della Città metropolitana si viene a configurare di secondo grado, caratterizzato da organi elettivi indiretti, non rispettando il principio della rappresentanza popolare e della sovranità democratica, il principio di autonomia degli enti territoriali locali e della rappresentatività e democraticità dei loro organi (sia dal punto di vista della allocazione delle funzioni amministrative in ossequio ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sia con riferimento all'autonomia finanziaria e impositiva), prevedendo inoltre che il sindaco metropolitano sia di "di diritto" il sindaco del comune capoluogo) ; il contrasto con gli articoli 114, secondo comma e 120, secondo comma, Cost. (in quanto la l. 56/2014 prevede l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle città metropolitane).

La Corte giudica questo complesso di questioni non fondate.

In particolare, la competenza legislativa statale relativa all'istituzione dell'ente Città metropolitana si fonda sull'art.114 Cost. e sulla relativa previsione (che fonda dunque il dovere statale di provvedere alla sua istituzione) di tale livello di governo territoriale, che non potrebbe avere disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, pena una mancanza di uniformità con riferimento (almeno) agli aspetti essenziali che andrebbe ad incrinare il disegno costituzionale complessivo. Un ulteriore argomento addotto dalla Corte è quello relativo al fatto che, dovendo le Città metropolitane subentrare alle Province esistenti (la cui istituzione è di competenza statale), partecipino della "matrice istitutiva" di queste ultime.

La Corte costituzionale non manca di ribadire che la l. n.56/2014 ha carattere «innegabilmente generale» e «costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale ai sensi del comma 5, ultimo periodo, del relativo art.1»[4]; rilevando poi un dato fattuale: vale a dire che la maggioranza delle istituite città metropolitane sia già nell'esercizio delle proprie funzioni, con approvazione di sei statuti alla data del 31 dicembre 2014.

Con riferimento al parametro di cui all'art. 133, primo comma, Cost., la Corte fa propria l'interpretazione "sostanzialistica" proposta dall'Avvocatura dello Stato[5]. È fuori di dubbio, infatti, che la legge n.56/2014 non preveda il rispetto delle regole procedurali di cui all'art.133 Cost.: tuttavia, la Corte rileva come: a) tali vincoli procedurali siano predisposti dalla Costituzione in relazione ad interventi singolari, e non ad una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione»: intervento d'avvio, necessariamente complesso, cui potranno seguire «più incisivi interventi di rango costituzionale»[6]; b) sia sufficiente il rispetto del necessario coinvolgimento (anche con forma diverse e successive) delle popolazioni locali interessate, come previsto dallo stesso comma 6 dell'art.1 della l. n.56/2014, con espresso riferimento, peraltro, alla procedura di cui all'art. 133 Cost. nell'esercizio delle facoltà di *opting in* ed *opting out* del Comune dalla Città metropolitana.

Per quanto riguarda il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n.56/2014, esso è ritenuto dalla Corte costituzionalmente compatibile, sulla base delle argomentazioni di seguito riportate: a) come ha già avuto modo di ribadire nella propria giurisprudenza (sent. Cost. n.365/2007 e, in seguito, n.274/2003 e ordinanza n. 144/2009) non è condivisibile la riconduzione del termine "sovranità" unicamente al concetto di sovranità popolare, agli istituti di democrazia diretta e al sistema rappresentativo, essendo da escludersi una totale equiparazione tra diversi livelli di governo territoriale, in cui i modelli di rappresentanza possono essere, ai vari livelli, diversificati, in ossequio ai principi di adeguatezza e differenziazione. Più specificamente, con riferimento al meccanismo elettivo di secondo grado, la Corte costituzionale in una risalente sentenza ne ha affermato la compatibilità con i principi democratico e autonomistico «escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado»[7]. La stessa materia "legislazione elettorale" (devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.) ha, a giudizio della Corte, natura polisemantica, potendo essere riferita ad entrambi i modelli di elezione: diretta o indiretta.

Con riferimento all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata ai fini della violazione dell'art.117, primo comma, Cost., quale parametro interposto, la Corte costituzionale ne dà una interpretazione decisamente svalutativa. Essa è infatti definita, quanto alla sua natura, «documento di mero indirizzo», che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali (…) stabilite dalla Costituzione o dalla legge»[8]. Per quanto riguarda le disposizioni in essa contenute, la Corte sottolinea come la richiesta che i componenti delle assemblee siano "*freely elected*" vada intesa in senso sostanziale, come esigenza di effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate (compatibile, dunque, anche con un sistema di elezione indiretta che garantisca la reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti)[9].

Anche l'individuazione del sindaco metropolitano, "di diritto", nel sindaco del comune capoluogo (art. 1, comma 19), è dalla Corte costituzionale ritenuta compatibile con la fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale, e anzi, funzionale al particolare ruolo ed importanza del comune capoluogo. Non vengono prese in considerazione le osservazioni delle Regioni ricorrenti con riguardo all'irragionevolezza di una disposizione che valorizza il sindaco che afferisce ad un'area ed a una quota di popolazione di consistenza eventualmente inferiore a quella dell'intera provincia, e quindi carente sotto il profilo della

rappresentatività. L'individuazione del Sindaco metropolitano secondo le modalità di cui alla legge 56/2014, inoltre, non è irreversibile, dal momento che è possibile stabilire all'interno dello statuto della Città metropolitana che l'elezione del proprio sindaco avvenga in via diretta con il coinvolgimento delle popolazioni interessate (sulla base, tuttavia, dei presupposti indicati al successivo comma 22, giudicati dalla Corte costituzionale compatibili con la competenza statuale esclusiva in materia di legislazione elettorale. La via statutaria è valorizzata dalla Corte costituzionale anche con riferimento ai poteri (propositivi e consultivi) conferiti dalla l. 56/2014 alla Conferenza metropolitana, suscettibili di ampliamento da parte dello stesso statuto, approvato dalla Conferenza stessa che dunque si configura come «organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano»[10].

2.2. Il nuovo modello ordinamentale delle Province.

La Corte costituzionale non manca di rilevare (come peraltro la stessa legge in esame) come sia in corso di approvazione un progetto di revisione costituzionale che ne prevede la futura soppressione «con conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art.114 Cost.».

È proprio alla luce di questa considerazione preliminare che giudica conforme a Costituzione il provvisorio assetto definito dalla legge n.56/2014 (relativo, tra l'altro, a: organi delle province, requisiti di eleggibilità e modalità di elezione e decadenza; costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni; modifiche statutarie conseguenti all'applicazione della presente legge).

In particolare, non è ritenuto pertinente il parametro di cui all'art.138 della Costituzione: la Corte in proposito richiama la sentenza n.220/2013, ove è stato chiarito che la legge di revisione costituzionale risulterebbe un passaggio obbligato soltanto in caso di soppressione delle Province – ente costituzionalmente previsto – ma non anche in caso di riordino. Anche nel caso degli organi della Provincia le Regioni ricorrenti avevano censurato il modello di governo previsto – di secondo grado – sulla base di argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle spese con riferimento al modello di governo della Città metropolitana, allo stesso modo rigettate dalla Corte.

2.3. Il riordino delle funzioni attribuite alle Province e lo scorporo di quelle attribuite ad altri enti.

Oggetto dell'operazione di riordino sono le funzioni diverse da quelle "fondamentali" (queste ultime, infatti, continuano ad essere esercitate dalle Province in attesa della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione) indicate al comma 89 e trasferite dalla province ad altri enti territoriali sulla base di un'individuazione puntuale da parte dello Stato e delle Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, mediante accordo sancito in sede di Conferenza unificata, cui dovrà successivamente dare attuazione la Regione (salvo esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni del termine di cui al comma 95 – e ritenuto dalla Corte funzionale ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale, «manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato»[11]). Questo complesso procedimento è

giudicato compatibile con la Costituzione sulla base di un dato fattuale: esso è giunto a compimento con l'Accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 (e il successivo D.p.c.m del 20 settembre 2014 per l'individuazione dei criteri fondamentali per la definizione ed il trasferimento dei beni e delle risorse connesse alle funzioni (fondamentali e non) oggetto del riordino).

Sulla base di tale accordo Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali sulla base delle rispettive competenze (per cui allo Stato provvede solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza, mentre alle Regioni spetta di provvedere in tutte le altre materie) e, con riferimento alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, vi è la presa d'atto da parte statale e regionale della necessaria differenziazione – regione per regione- delle funzioni attualmente svolte dalle province che rientrano nelle competenze regionali.

In sostanza, la Corte osserva che in seguito alla positiva conclusione di questo procedimento, con definizione congiunta delle competenze in relazione al processo di riordino e loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità ora dei titoli di legittimazione costituzionali, ora delle linee direttrici tracciate con la l. n. 56/2014, possa ritenersi rispettato il principio di leale collaborazione da parte dello Stato[12].

2.4. Unioni di Comuni, fusione di più comuni ed incorporazione di un Comune in un altro contiguo.

La legge n.56/2014, a giudizio della Corte costituzionale, nell'introdurre nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di comuni, non viola – come lamentato di ricorrenti – la competenza residuale regionale e , per quanto riguarda le fusioni di Comuni, gli articoli 123, primo comma e 133, secondo comma, Cost.

La Corte costituzionale osserva, infatti, che al di là dell'impropria dizione legislativa che identifica le Unioni di Comuni quali «enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza», esse costituiscono al più forme istituzionali associative e pertanto non integrano un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune. Allo stesso modo, le fusioni per incorporazione non determinano l'istituzione di un muovo ente territoriale, permanendo, in entrambi i casi la competenza statale nella materia ordinamento degli enti locali di cui all'art.117, comma 2, lett. p), Cost.

2.5. La predisposizione di appositi programmi di attività concernenti modalità operative e altre indicazioni.

L'intento conservativo della Corte costituzionale rispetto al complesso di norme censurate si esprime anche con riferimento ad una limitata e peculiare questione di legittimità (sollevata dalla Regione Campania) del comma 149 dell'art.1 della l. 56/2014 per violazione degli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost. laddove prevede la predisposizione da parte del Ministro per gli affari regionali di appositi programmi di attività concernenti modalità operative e altre indicazioni al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto all'art.9 del D.L. 95/2012. Tale articolo come è noto è stato abrogato dalla legge 147/2013, con successiva declaratoria di illegittimità costituzionale parziale con la sentenza n.236/2013. La Corte ritiene, in proposito, che il richiamo all'art.9 abrogato sia *inutiliter* enunciato, «posto che l'obiettivo,

che la norma stessa con correntemente si pone – e cioè quello di «accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma della presente legge» – ne sorregge, di per sé, il contenuto dispositivo»[13].

3. Il ruolo della giustizia costituzionale "al tempo delle riforme": benevolenza o meno nei confronti del legislatore riformatore?

Nei paragrafi precedenti si è tentato – pur nel quadro di una pronuncia articolata e complessa – di dare conto, riassumendoli, dei profili di illegittimità costituzionale della legge n.56/2014, sottolineando attraverso quali percorsi argomentativi la Corte costituzionale giunga ad un sostanziale salvataggio della normativa in esame.

La dottrina si è soffermata su questa pronuncia – talvolta soltanto su alcune parti di essa – con accenni critici[14]. In particolare, è stato rilevato il rischio «di indebolimento della rigidità costituzionale» attraverso la «manipolabilità logico-giuridica delle disposizioni procedurali» (*in primis*, la procedura prevista dall'art.133 Cost.): tecnica ermeneutica da utilizzare «con estrema prudenza» e soltanto «ove assolutamente indispensabile».[15]

In altre parole, la domanda che è stata posta è se, e fino a che punto, sia possibile per il legislatore incidere, a Costituzione invariata e modificandoli, sugli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica (comma 1) e sono dotati di autonomia «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (comma 2).

Per focalizzare meglio l'attenzione su questa domanda può essere utile fare riferimento alla sentenza n.220 del 2013 che, come è noto, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la normativa recante la cosiddetta riforma delle Province[16] mediante lo strumento del Decreto Legge: e questo sulla base della considerazione per cui tale trasformazione non può nascere da un caso straordinario di necessità ed urgenza ex art.77 Cost., ma dovrebbe restituire l'ampiezza, l'interezza e la complessità di un tema che da tempo determina un dibattito nelle sedi politiche e dottrinali[17]. La Corte sottolinea la «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale»[18].

Con particolare riguardo al procedimento di cui all'art.133, primo comma, Cost. per la modifica delle circoscrizioni provinciali, la Corte costituzionale in quella pronuncia riconosceva l'indefettibilità dell'iniziativa nascente dalle popolazioni interessate (per il tramite dei Comuni) e- per contro – il rifiuto di decisioni politiche imposte dall'alto[19].

In quel caso (come peraltro, si è visto, anche in occasione del giudizio che ha originato la sentenza n. 50/2015 in commento), l'Avvocatura dello Stato aveva sostenuto che il riordino complessivo delle Province non sarebbe potuto rientrare nella previsione di cui all'art. 133, primo comma, Cost., limitando quest'ultimo la sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali e non ad un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali.

Allora la Corte aveva esplicitamente omesso di valutare la «fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria» ritenendo tuttavia che «a fortiori» si

dovesse ritenere «non utilizzabile lo strumento del decreto legge quando si intende[sse] procedere ad un riordino circoscrizionale globale»[20].

Nel caso in esame, il legislatore ha utilizzato uno strumento maggiormente coerente con le proprie finalità rispetto al decreto – legge, ma forse non (ancora) pienamente adatto allo scopo: vale a dire la legge ordinaria (l. 56/2014).

A dispetto della sobria e generica intitolazione (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) la legge n. 56, manifesta l'ambizione di costituire un intervento preliminare e preparatorio rispetto alla successiva riforma costituzionale. È proprio il suo carattere "anfibio" di fonte primaria che però aspira nelle sue finalità a partecipare (nel senso – letterale – di essere parte) ad un successivo intervento di riforma costituzionale da adottarsi secondo il procedimento ed i tempi di cui all'art. 138 Cost., a creare un inganno prospettico di cui risulta in parte vittima la stessa Corte costituzionale.

Data la maggiore adeguatezza – potremmo dire – dello strumento allo scopo, l'atteggiamento della Corte costituzionale nel caso della sentenza n.50 /2012 è benevolo nei confronti del legislatore e lo stesso dispositivo della pronuncia (interpretativa di rigetto) tradisce la volontà di salvare il complesso delle disposizioni censurate, operandone una interpretazione costituzionalmente conforme.

Ci si può chiedere quali possano essere le ripercussioni "di sistema" rispetto a tale atteggiamento di benevolenza:

1) l' avallo di una rottura della rigidità costituzionale (con possibilità di selezione, da parte del legislatore ordinario, degli ambiti su cui intervenire direttamente in attesa di una complessiva riforma da adottarsi con legge costituzionale);

2) l'inaugurazione, all'interno della giurisprudenza della Corte, di una tendenza interlocutoria, attendista e sostanzialmente conservativa, dato il carattere provvisorio dell'intervento legislativo. In senso negativo, tuttavia, pronunce come quella in esame potrebbero essere valutabili come "cattive" pronunce sulla base di "cattivi" – perché imperfetti e non pienamente adatti alla funzione che si propongono- interventi legislativi[21]. Una delle conseguenze più preoccupanti potrebbe essere rappresentata dalla svalutazione, nell'intento di salvare la normativa impugnata, delle censure relative a profili di fondamentale importanza (tutela delle autonomie locali, sovranità popolare, uguaglianza, diritto di voto), che attengono a «principi fondamentali dell'ordinamento inderogabili persino con legge costituzionale», determinando l'effetto di una «narcotizzazione del principio democratico»[22];

3) la determinazione di un inganno prospettico (alimentato *in primis* dal legislatore, e di cui in un certo modo risulta vittima anche la Corte), traducibile nel rischio di interpretare la Costituzione vigente sotto la lente (deformata?) delle riforme *in itinere* e in relazione al loro carattere inderogabile e necessario.

La pronuncia in esame impone, ancora una volta, di riflettere sui rapporti tra Corte e Parlamento e sulle «funzioni della Corte ed i loro modi di riportarsi al sistema politico-istituzionale», in quanto talvolta «proprio fatti e vicende meno appariscenti sono quelli che, sia pure per vie sotterranee, tracciano nuovi percorsi ed aprono a nuove forme di rapporto»[23].

Ci si chiede se il carattere indefettibile di una riforma che intenda incidere sul sistema degli enti locali colpendo in particolare quelli valutati come improduttivi centri di spesa (le Province) possa essere condotta attraverso interventi (tentativi?) progressivi, adottati in attesa del compiersi dei tempi della riforma costituzionale. Questa modalità di elaborazione legislativa stimola e mette sotto stress la Corte costituzionale, generando atteggiamenti di prudenza collegati alla retorica politica della necessarietà delle riforme, impedendo alla radice un meno benevolo – ma forse più salutare – atteggiamento critico nei confronti della disinvoltura del legislatore.

1 Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale, Università del Piemonte Orientale.

2 Sul «significato e il valore particolare» delle sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via principale, cfr. E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 184-185, ove si rileva come le pronunce riconducibili a tale tipologia non si pongono «in relazione a un giudizio concreto svolgentesi davanti a un giudice» ma abbiano, al contrario, «ad oggetto, causa i termini per l'impugnazione, una legge appena approvata» così che la Corte «viene ad elaborare e a proporre una interpretazione della disposizione impugnata senza il conforto o il confronto con l'elaborazione giurisprudenziale della medesima». In tema di interpretative di rigetto nel caso del giudizio in via diretta, cfr. anche F. Grandi, *Il decreto legge n. 174 del 2012 (e dintorni): tagli ai "costi" della politica ed enti locali*, in R. Calvano (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi. Atti del Seminario di studi in Diritto costituzionale Unitelma Sapienza Roma 18 settembre 2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p.177, in nota, ove si precisa che tale pronuncia determina che né lo Stato né le Regioni abbiano a disposizione strumenti «per rendere vincolante per la parte avversaria la lettura costituzionalmente orientata specificata dalla Corte», fermo restando il valore di autorevole (se pure non vincolante) precedente costituito dall'interpretazione della Corte nei confronti dei giudici comuni, e fermo restando l'ulteriore strumento del conflitto di attribuzione tra enti.

3 Sugli effetti della "legislazione della crisi" e sullo stravolgimento non solo delle relazioni tra Governo e Parlamento, ma anche delle relazioni centro-periferia, cfr. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 526.

4 Corte cost., n.50/2015, *Considerato in Diritto*, 3.4.1.

5 Corte cost., n.50/2014, *Considerato in Diritto*, 3.3.

6 Corte cost., n.50/2014, *Considerato in Diritto*, 3.4.2.

7 Corte cost., n. 50/2015, *Considerato in Diritto* 3.4.3. Nella sent. n.96/1968, la Corte costituzionale sottolinea come elezioni di secondo grado siano prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato. Sul punto, con accenti critici, L. Elia, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1968,

1534-1535, che rileva come non sia possibile «mettere sullo stesso piano il generico concetto di elezione indiretta (cioè compiuta da un corpo elettorale e lettivo o, *rectius*, formato da un'assemblea elettiva) ed elezioni di secondo grado (in cui si hanno elettori primari ed elettori scelti *ad hoc*, secondari)», dovendo definirsi «indirette in senso proprio» soltanto le elezioni di secondo grado, mentre «le altre possono qualificarsi indirette in un significato assai approssimativo, attinente più alla legittimazione degli elettori che al procedimento elettorale rigorosamente considerato».

8 Sul punto, cfr. Corte cost., n. 325/2010, richiamata nella pronuncia in commento al punto 3.4.3 del Considerato in Diritto, laddove esclude che le disposizioni della CEAL siano idonee a determinare la violazione dell'art.117, comma 1, Cost. Si è sottolineato, tuttavia, come il richiamo al precedente di cui alla sentenza cost. n.325/2010 non sia pertinente, trattandosi di una pronuncia relativa ad un diverso argomento (i servizi pubblici locali) «che evita affermazioni di carattere generale sulla natura vincolante della Carta, per fare riferimento ad alcuni, specifici articoli», L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: non meritava una motivazione più accurata?*, in www.forumcostituzionale.it (30 aprile 2015).

9 Il riferimento operato dalla Corte è, in particolare, alle disposizioni che prevedono la sostituzione dei componenti "ratione muneris" dell'organo indirettamente eletto, allorché venga meno il *munus* (art.1, commi 25, 65 e 69 della l. n. 56/2014). Si è sottolineato, tuttavia, come l' art.3, comma 2 della Carta europea dell'autonomia locale, sia richiamato dalla Corte «parzialmente e inesattamente», attribuendo valore sostanziale all'espressione "*freely elected*" riguardante i membri delle assemblee (nel senso di "effettiva rappresentatività") e omettendo la formula nella sua interezza: "*freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*", cfr., sul punto, L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte*, cit. In senso analogo, G. Boggero, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2014, p.588 ss., il quale rileva che ai sensi della Carta il voto "diretto" è soltanto quello "universale e diretto" e che l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi degli enti territoriali «non sono (…) disponibili o negoziabili né dal legislatore, né da parte dei singoli enti» dovendosi intendere l'autonomia locale come «garanzia istituzionale alla quale i singoli enti non possono rinunciare».

Vale tuttavia la pena aggiungere che la Corte costituzionale, nel presente giudizio, adotta una diversa prospettiva, non riconoscendo alla Carta europea dell'autonomia locale il valore di norma interposta e "parafrasando" piuttosto il contenuto dell'art.3, comma 2 della stessa in un senso che parrebbe conforme al c.d. "principio di libera amministrazione" tramite "consigli eletti" –senza precisare se in via diretta o indiretta – di cui all'art.72, comma 3 della Costituzione francese.

10 Corte cost., n.50/2015, *Considerato in Diritto*, 3.4.4.

11 Corte cost., n.50/2015, *Considerato in Diritto*, 5.6.

12 Come rilevato da A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra*

attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Nota a margine della sent. n. 50 del 2015, in *www. federalismi.it* (22 aprile 2015), p.5, il fatto che l'Accordo possa far venir meno il giudizio della Corte ammetterebbe implicitamente (in contrasto con il "dogma" dell'indisponibilità del riparto costituzionale) che l'accordo tra legislatori possa derogare al riparto costituzionale. La cessazione della materia del contendere, dunque, si determina in seguito all'inverarsi di «comportamenti costituzionalmente corretti da parte del soggetto che ha posto in essere la legge presuntivamente lesiva della sfera di attribuzioni altrui», e la pronuncia della Corte su questo profilo «va evitata, perché, in caso di accertata illegittimità costituzionale della legge, potrebbe provocare un risultato inefficiente, cioè far venir meno una norma da cui sono già conseguiti esiti (non legislativi) costituzionalmente coerenti», G. M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *www.federalismi.it*, (8 aprile 2015), p. 11.

13 Corte cost., n.50/2015, Considerato in diritto, 7.1.

14 I contributi dottrinali a commento della sentenza n.50/2015 sono copiosi. Si segnalano, in particolare, A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *www.rivistaaic.it*, 2, 2015; G. M. Salerno, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit.; A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sent. n. 50 del 2015*,cit.; A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n.50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, (22 aprile 2015); M. Barbero – E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio* universale e diretto nelle città metropolitane, in *www.federalismi.it*, (8 aprile 2015); L. Vandelli, La legge *"Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit.

15 A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015*, cit., § 4.

16 Prevista, in particolare, dall'art.23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n.201 del 2011 convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della l. n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n.95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della l. n. 135 del 2012.

17 In questo senso, cfr. R. Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le regioni*, 3, 2012, p. 448, che rileva come «una riforma dell'amministrazione locale così vasta da lambire lo stesso quadro costituzionale» ha bisogno di «un processo di preparazione, di dibattito, di confronto di idee», dal momento che incide sul «nucleo profondo della democrazia che risiede sull'autogoverno delle collettività locali».

18 Corte cost., n.220/2013, *Considerato in Diritto*, 12.1.

19 Corte cost., n.220/2013, *Considerato in Diritto*, 12.2.

20 Corte cost., n. 220/2013, *Considerato in Diritto*, 12.2.

21 Sulla base della considerazione per cui *bad laws make bad cases*, vero e proprio «adagio che riassume l'attuale, prevalente giurisprudenza in materia regionale», R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 525.

22 A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., § 9.

23 A. Ruggeri, *Corte costituzionale e parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 200, pp.10-11.