

8 APRILE 2015

La sentenza n. 50 del 2015:  
argomentazioni efficientistiche o  
neo-centralismo repubblicano di  
impronta statalistica?

di **Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata



# La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo- centralismo repubblicano di impronta statalistica?\*

**di Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata

**Sommario:** 1. La sentenza n. 50 del 2015 sulla "legge Delrio", anche alla luce della legge di stabilità per il 2015. - 2. Le argomentazioni efficientistiche nei passaggi cruciali della sentenza. - 3. Sull'autonomia reciprocamente riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 114 Cost.

## **1. La sentenza n. 50 del 2015 sulla "legge Delrio", anche alla luce della legge di stabilità per il 2015**

Con la sentenza n. 50 del 2015, caratterizzata da argomentazioni per lo più improntate a spartana laconicità, la Corte costituzionale ha respinto tutte le questioni di legittimità sollevate da quattro Regioni nei confronti della cosiddetta "legge Delrio". Quindi, è stata dichiarata immune dai vizi di costituzionalità prospettati la riforma delle autonomie territoriali che è stata approvata nel corso della presente legislatura per realizzare i tre seguenti obiettivi: l'immediata istituzione di dieci Città metropolitane in sostituzione delle corrispondenti Province; la trasformazione dell'assetto organizzativo e funzionale della Provincia, dotata di organi non più eletti a suffragio diretto, ma costituiti esclusivamente dai titolari degli organi di livello comunale, e con competenze in parte ridefinite a fini di unitarietà dallo Stato (quelle "fondamentali") e per il resto (quelle "non fondamentali") individuate in modo variabile dalle singole Regioni; e la diffusione, anche mediante disposizioni di carattere cogente, dell'esercizio associato delle funzioni comunali.

In vero, si tratta di obiettivi che nel frattempo si sono in parte concretizzati in sede applicativa, seppure condizionati da successivi interventi legislativi che, soprattutto per quanto riguarda gli

---

\* Contributo richiesto dalla Direzione.



aspetti finanziari e il personale pubblico, hanno rovesciato l'originaria prospettiva. Infatti, mentre la legge Delrio prevede un procedimento di riorganizzazione che, partendo dall'istituzione dei nuovi enti intermedi - le Città metropolitane - e dalla ridefinizione delle funzioni delle Province, si debba poi concludere con la riallocazione delle relative risorse e del corrispondente personale, la legge di stabilità per il 2015 - anche per conseguire effetti di risparmio della spesa pubblica rapidamente percepibili anche in sede europea - ha repentinamente introdotto un procedimento obbligatorio per lo spostamento del personale provinciale in connessione all'imposizione della riduzione della relativa spesa del 50% per le Province e del 30% per le Città metropolitane.

Sicché la definizione del conclusivo assetto funzionale di questi "nuovi" o comunque "trasformati" enti intermedi è divenuta una variabile conclusivamente dipendente da fattori esogeni, ovvero, in breve, le risorse rese disponibili a seguito dalle riduzioni imposte dallo Stato, e il personale che residuerà dalle procedure di mobilità verso le altre pubbliche amministrazioni. E di ciò è piena testimonianza il travagliato percorso sia delle leggi regionali di attuazione cui spetta ridefinire compiutamente il quadro delle funzioni degli enti intermedi, sia degli statuti delle Città metropolitane neo-istituite. Soprattutto per le Province, potrebbe assistersi ad una sorta di inseguimento al ribasso, dove, in fin dei conti, le funzioni sarebbero conclusivamente determinate sulla base delle risorse - sempre meno disponibili - e del personale che residuerebbe. In definitiva, con l'innesto operato dalla predetta legge di stabilità si è dato avvio ad un meccanismo che, subordinando la configurazione funzionale dell'ente di area vasta (Provincia e Città metropolitana), a variabili non dipendenti dall'ente medesimo ma discrezionalmente stabilite da altri livelli di governo, finisce per comportare una notevole contrazione dell'autonomia di "poteri e funzioni" pur costituzionalmente riconosciuta agli enti in questione ai sensi dell'art. 114, comma 2.

Il disegno prefigurato dalla riforma Delrio, per quanto corretto e a sua volta "riformato" in corsa dalla legge di stabilità per il 2015, appare senz'altro ambizioso, perché rivolto a risolvere, in modo netto, alcuni nodi del sistema delle autonomie che sono irrisolti sin dall'approvazione del nuovo Titolo V nel 2001. E ciò mediante l'imposizione di alcune scelte di carattere strategico che, a ben vedere, non risultano dalle disposizioni costituzionali, come, ad esempio, l'istituzione delle Città metropolitane rimessa alla sola volontà dello Stato, la centralità del Comune e della relativa rappresentanza politica, e la ricollocazione della Provincia in un ruolo che finisce per essere subordinato sia alla Regione che ai Comuni. Può dirsi che la riforma del 2014 sia stata favorita in parte dalle omissioni della Costituzione - così come riformata nel 2001 - e in parte dalla lunga inazione che ne è seguita a causa del fallimento di un qualsivoglia accordo in sede applicativa



rispetto ad un modello sin troppo "aperto", quale quello risultante dal difficile combinarsi tra l'art. 114 Cost. - che garantisce l'assetto autonomistico degli territoriali rinviando a non meglio specificati "principi fissati dalla Costituzione" -, l'art. 117, secondo comma lett. p), relativo alla competenza esclusiva dello Stato su "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", e l'originario, ma senz'altro ormai incapiente, art. 133 Cost.

In questi vuoti, di prescrizione costituzionale e di decisione politica, si è inserita la legge Delrio del 2014 che, per raggiungere i predetti obiettivi, si è presentata come un intervento del tutto inusuale per il legislatore statale, in quanto si sono estese sino a limiti prima non sperimentati le competenze espressamente attribuite dalla Costituzione allo Stato, e, in particolare, secondo le Regioni ricorrenti, occupando spazi che dovevano essere riconosciuti di loro spettanza in via residuale - considerata la determinatezza degli oggetti indicati nell'appena richiamato art. 117, comma 2, lett. p) -, e non utilizzando le procedure costituzionalmente previste per "il mutamento delle circoscrizioni provinciali" dall'art. 133, comma 1, Cost.

La Corte costituzionale ha dato torto alle Regioni su tutti i fronti, spesso, come vedremo, utilizzando un'interpretazione funzionalista ed efficientista delle disposizioni costituzionali che disciplinano le modalità normative di determinazione dell'assetto e l'organizzazione delle autonomie territoriali. Soprattutto, la Corte ha acconsentito all'intervento del legislatore statale negli ambiti lasciati in bianco dalla Costituzione vigente, là dove nulla è stato disposto, ad esempio, circa le modalità di prima istituzione delle Città metropolitane. In via generalissima, insomma, può dirsi che la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è stata ricostruita dalla sentenza n. 50 del 2015 facendo prevalere le esigenze per così dire "sostanzialistiche" di unitarietà e di immediatezza che erano a fondamento della riforma in questione.

Dunque, certo si può procedere a dare compiuta attuazione alla "complessa" - come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella stessa sentenza - normativa in questione, con una qualche maggiore tranquillità rispetto agli inevitabili problemi che sarebbero stati determinati da eventuali dichiarazioni di illegittimità parziale. Naturalmente, come si è sopra rilevato, ciò non significa che tutti gli ostacoli siano stati rimossi per merito di questa sentenza. Si è voluto rappresentare con una metafora la legge n. 56 del 2014, descrivendola come una bicicletta che, se non si pedala, non solo si arresta, ma cade anche rovinosamente per terra. Occorrerà, infatti, il concorde contributo di molti altri fattori per consentire il perseguimento degli impegnativi obiettivi politico-istituzionali che la riforma ha inteso perseguire. In particolare, servirà non solo la necessaria coesione tra le forze politiche prevalenti nei diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Città



metropolitane, Province e Comuni), ma soprattutto si dovrà superare il tornante economico-finanziario: senza le necessarie risorse, qualunque sistema pubblico si inceppa, e tanto più ciò si presenta come indispensabile alla luce di un progetto riformistico che chiama direttamente in causa le responsabilità degli autonomie territoriali in presenza di vincoli di bilancio tuttora assai stringenti, annualmente imposti dallo Stato in nome del contingente esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica sulla base dei parametri di volta in volta stabiliti in sede europea.

Anzi, con l'ultima legge di stabilità si è assistito a un evento sinora mai verificatosi nella storia repubblicana, ossia con legge dello Stato sono stati prescritti trasferimenti finanziari direttamente operanti in senso "ascendente", cioè dalle autonomie territoriali verso lo Stato. Insomma, per la prima volta, il bilancio dello Stato è stato alimentato da risorse provenienti dagli altri enti costitutivi della Repubblica. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, "Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017". E, tale disposizione prosegue prescrivendo che "In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Sono escluse dal versamento di cui al periodo precedente, fermo restando l'ammontare complessivo del contributo dei periodi precedenti, le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014".

In altre parole, è stato previsto che lo Stato sia direttamente finanziato dalle Province e dalle Città metropolitane per cifre crescenti dal 2015 al 2017. Tuttavia, pur in assenza di un qualunque riferimento che nell'art. 119 Cost. possa giustificare una tale innovazione - che appare anzi impostata su principi di senso del tutto opposto a quelli desumibili dalla lettura dello stesso art. 119 Cost. - anche il tentativo di rivolgersi alla Corte costituzionale per rimuovere siffatto trasferimento finanziario in senso ascendente, potrebbe apparire sin d'ora frustrato alla luce della presente sentenza che, come vedremo, si ispira ad un centralismo repubblicano di chiara impronta statalistica. Si potrebbe essere tentati, infatti, di giustificare, l'ammissibilità di trasferimenti di risorse dalle autonomie territoriali allo Stato, pur in assenza di qualunque disposizione costituzionale che li consenta, sulla base del semplice combinato disposto tra la competenza statale di coordinamento della finanza pubblica e il principio di equilibrio dei bilanci recentemente introdotto nella Costituzione. Sulla base di un così semplicistico argomentare,



allora, l'intervento dello Stato volto a recuperare risorse dalle autonomie territoriali potrebbe farsi prevalere sull'autonomia finanziaria pur costituzionalmente garantita dal primo comma dell'art. 119 Cost.

A nostro avviso, non devono essere accolte siffatte letture che, in modo così succintamente radicale, risultano contrastanti con la Costituzione. Infatti, da un lato, il coordinamento della finanza pubblica non può essere considerato come un ambito nel quale lo Stato possa dettare principi fondamentali senza limite alcuno, né, tanto meno, in totale spregio dei principi e delle norme costituzionali; dall'altro lato, nessuna disposizione della Costituzione vigente consente allo Stato di perseguire l'obiettivo del proprio equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81, primo comma, Cost., mediante risorse tratte forzosamente dai bilanci delle autonomie territoriali, e dunque a danno di queste ultime alle quali è parimenti imposto il perseguimento dell'equilibrio dei rispettivi bilanci dall'art. 119, primo comma, Cost. E non può certo dirsi che tale prelievo di risorse sarebbe giustificato dalla presenza dei vincoli europei gravanti su bilanci nazionali complessivamente intesi. Gli enti territoriali, infatti, devono sì concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea - come prescrive lo stesso art. 119, primo comma Cost. - , ma pur sempre nell'esercizio della rispettiva "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" costituzionalmente garantita. Allo Stato, in altre parole, compete oggi la sola competenza sulla "armonizzazione dei bilanci" pubblici (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.), competenza che non può certo estendersi sino al punto da sottrarre a proprio favore risorse finanziarie dai bilanci delle autonomie territoriali mediante disposizioni legislative statali che impongano un trasferimento diretto e forzoso. Tra le fonti di entrata del bilancio dello Stato, insomma, la Costituzione non consente che siano previste risorse provenienti dal bilancio degli altri enti costitutivi della Repubblica: l'autonomia di bilancio, in altri termini, è un principio inderogabile per garantire l'autonomia finanziaria di questi ultimi.

Pertanto, anche da quanto appena detto risulta che è necessario evitare derive ermeneutiche che possano giustificare decisioni assunte a livello centrale che non tengano in alcun conto, sino al punto di eradicare, i principi costituzionali posti a garanzia delle autonomie territoriali in nome di principi di efficienza, immediatezza e semplificazione che, a ben vedere, si muovono per lo più sul terreno del costituzionalmente non detto. Nei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica, infatti, non sussistono spazi costituzionalmente vuoti che il legislatore può riempire a sua libera ed esclusiva discrezione. Nello stesso tempo, si devono decisamente respingere quelle affermazioni - per certi versi, offensive - di chi ha colto nelle questioni sollevate dalle Regioni soltanto un uso strumentalmente oppositivo di uno strumento consentito dalla Costituzione e



dalla legge. Anche soltanto constatando una semplice evidenza, e cioè che i ricorsi in oggetto sono stati presentati da un fronte politicamente non omogeneo di Regioni, appare chiaro che non si sia trattato di un'azione mossa dai "furbetti del ricorsino".

Del resto, è a tutti noto quanto il dibattito sulla sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale nell'ambito della legge Delrio sia stato, sin dalle convulse fasi approvative delle stesse disposizioni, esteso e approfondito, coinvolgendo, sui singoli aspetti controversi, giuristi di ben diversa ispirazione ed impostazione. Degradare il contenzioso costituzionale determinatosi a seguito dall'entrata in vigore della legge, ad un'iniziativa mossa esclusivamente da pregiudizi fondati su una presunta opposizione politico-istituzionale al Governo attualmente in carica, non rende il giusto merito neppure a chi in questo momento può intestarsi - a torto o a ragione - il fatto di aver dettato una linea legislativa senz'altro innovativa e coraggiosa. In questa sede, è evidente, non interessa delineare il campo dei vincitori e quello degli sconfitti; ben diversamente, verificare quale linea interpretativa si stia accolta dalla Corte costituzionale per giungere ad un siffatto risultato, e discutere in quale misura tale sentenza possa rappresentare una novità sostanziale nel percorso giurisprudenziale, sino al punto di condizionarne decisamente le future evoluzioni.

## **2. Le argomentazioni efficientistiche nei passaggi cruciali della sentenza.**

Nella sentenza n. 50 del 2015 vi sono alcuni passaggi chiave che meritano di essere approfonditi. Si tratta di quei punti nei quali la Corte, ricorrendo a principi di carattere efficientistico, un utilizza il "non detto" costituzionale in ordine all'assetto delle istituzioni territoriali decentrate come uno spazio libero sia dalle competenze regionali costituzionalmente garantite - in particolar modo, da quella residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. - che dalle procedure costituzionalmente predeterminate, e pertanto considerato come legittimamente occupabile dalla legge statale. A questo proposito, occorrerà verificare in quale misura il ricorso a tale procedimento ermeneutico costituisca una novità significativa - potendo quindi considerarsi la sentenza in questione come un *leading case* per i futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale - ovvero se si tratta, in senso più riduttivo, della pragmatica applicazione di canoni consueti nell'interpretazione costituzionale fornita dal giudice delle leggi. Accertata la prima ipotesi, dunque, potrebbe anche concludersi in un senso più incisivo, ovvero ritenere che la Corte costituzionale stia orientandosi a favore di un'impostazione neo-centralistica dell'assetto repubblicano in cui lo Stato torni, a Costituzione vigente, ad essere riconosciute come tutore e garante dell'interesse nazionale, pur in assenza di (anzi, pur essendosi soppresse) apposite



disposizioni costituzionali operanti in questa direzione. Nella seconda ipotesi, invece, la sentenza potrebbe essere collocata all'interno di quel tradizionale muoversi del giudice costituzionale all'interno di quella visione che considera l'art. 5 della Costituzione non come un'impossibile conciliazione tra due opposti (unità e decentramento) di espositiva memoria, ma, più semplicemente, come il ragionevole innesto del principio autonomistico all'interno di un ordinamento costitutivamente unitario e nel cui ambito allo Stato spetta il compito di definire, di volta in volta e in via ultima, l'utilità marginale legittimamente esercitabile dai poteri decentrati. Se così fosse, ed se così è, come si avrà qui occasione di verificare, allora molte delle cose dette e discusse in questi anni potrebbero essere derubricate a mero dibattito d'occasione, a partire dalla retorica sulla "pari dignità" degli enti costitutivi della Repubblica.

Il primo punto da osservare è quello relativo al presunto difetto di competenza della legge statale circa l'istituzione delle Città metropolitane. Qui l'argomentazione della Corte non solo è *tranchant*, ma assume carattere maieutico rispetto all'intero svolgersi dell'analisi delle successive questioni di legittimità in senso sempre favorevole alla legittimità dell'intervento con legge statale: innanzitutto, la materia in questione "non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale" perché la Città metropolitana è un "ente a rilevanza nazionale". Anzi, secondo la Corte, si tratterebbe di ente a rilevanza "sovranaazionale" in quanto tale ente è ammesso all'accesso ai fondi di provenienza europei; tale affermazione, tuttavia, sembra provare troppo, giacché ne discenderebbe che qualunque soggetto destinatario di fondi provenienti da organismi sovranazionali dovrebbe per ciò solo assumere siffatto rilievo, e pertanto non potrebbe mai essere soggetto alla competenza esclusiva regionale, ma sempre e solo alla competenza esclusiva statale. Al dato costituito dalla "rilevanza nazionale" dell'ente, la Corte aggiunge non soltanto, in senso confermativo, la considerazione relativa alla competenza che l'art. 117, comma 2, lett. p) attribuisce allo Stato in relazione agli enti in questione, ma la decisiva rilevazione di un significato prescrittivo all'interno del dettato costituzionale che sinora non appariva scontato, ossia che il novellato art. 114 Cost. "ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione". Su tale "esigenza costituzionale", continua la Corte, si fonda la competenza esclusiva statale relativa all'istituzione delle Città metropolitane. Infine, rileva la Corte, non si può immaginare diversamente perché il "disegno costituzionale (...) presuppone livelli di governo" che, almeno per "aspetti essenziali", abbiano una disciplina uniforme (cfr. punto 3.4.1 del Considerato in diritto).

A ben vedere, la Corte ha tratto dal testo costituzionale norme che a prima lettura non risultano: la norma secondo cui, in assenza di specifica e diversa disposizione costituzionale, l'istituzione di



nuovi enti territoriali a rilevanza nazionale previsti dalla Costituzione sia sempre di competenza statale (dunque, sia per le Città metropolitane che, deve conseguentemente ritenersi, per Roma capitale); la norma secondo cui il connesso dovere - ovvero "l'esigenza costituzionale" - di istituire tale nuovi enti, seppure genericamente posto in capo alla Repubblica, implica la specifica competenza legislativa statale, là dove si debba provvedere, come nel caso delle Città metropolitane, a dettare una disciplina "uniforme" per tutto il territorio nazionale. In vero, ciò che non appare convincente nel ragionamento della Corte è la traslitterazione del contenuto della competenza in questione: ciò che le Regioni ricorrenti contestavano è la legittimità della competenza statale di istituire le Città metropolitane - sopprimendo al contempo le Province senza tenere in alcuna considerazione l'art. 133 Cost. -, non della competenza di disciplinarne in modo uniforme gli elementi essenziali dell'assetto organizzativo e funzionale. Se quest'ultima competenza è già senz'altro propria dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), è discutibile che essa comprenda anche la competenza di istituire gli enti in questione. Viceversa, facendo leva sull'omogeneità della disciplina relativa all'organizzazione e alle funzioni, la Corte ritiene che anche il momento istitutivo debba concentrarsi in capo al soggetto rappresentante e, al contempo, destinatario delle esigenze di unitarietà del "disegno costituzionale". Che poi la Corte affermi, all'inizio del suo argomentare, che sia "assurdo" pervenire alla conclusione che negare tale competenza allo Stato, implicherebbe attribuire alle Regioni una competenza che da un lato lo Stato "non potrebbe fare" - perché privo di diretta attribuzione di competenza - e dall'altro lato le Regioni non possono vedersi riconoscere, in quanto trattasi di competenza necessariamente da imputarsi ad un momento unitario, è conseguenza inevitabile dalla vera premessa "normativa" di tutte queste affermazioni: l'istituzione di un nuovo ente territoriale diffuso nel territorio nazionale deve avvenire, in assenza di espressa previsione costituzionale, con legge statale. La lacuna costituzionale viene quindi colmata dalla Corte ricorrendo alla competenza dello Stato: esso solo con il suo intervento legislativo può soddisfare, a parere del giudice delle leggi, quelle esigenze di uniformità e immediatezza nell'adempimento di un dovere costituzionale di carattere istituzionale, che, viceversa, potrebbero essere compromesse dall'attribuzione a soggetti diversificati.

La medesima prospettiva - ovvero sempre la presenza di talune esigenze considerate degne di rilievo costituzionale, stavolta identificate nella "semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali" mediante un intervento riformatore "complesso" - è utilizzata dalla Corte costituzionale per "giustificare", come espressamente si dice nella sentenza, il mancato rispetto delle regole procedurali previste dall'art. 133 Cost. allorché si sono costituite le nuove Città



metropolitane determinando la soppressione delle Province già presenti nel medesimo territorio. Del resto, aggiunge la Corte, a tale mancato rispetto che pertanto, a suo dire, può dirsi costituzionalmente "giustificato", il legislatore statale ha supplito con l'applicazione del principio - risultante dalle medesime regole - del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, seppure, come si riconosce sempre esplicitamente nella sentenza, "con forme diverse e successive" (cfr. punto 3.4.2 del Considerato in diritto). Dato che il legislatore statale è intervenuto con "una significativa riforma di sistema della geografia ordinamentale della Repubblica", e non "con interventi singolari", il mancato rispetto delle procedure di cui all'art. 133 Cost. viene giustificato dalla Corte. A ben vedere, la "riforma di sistema" di cui qui si parla non riguarda centinaia o migliaia di casi, ma soltanto dieci "interventi singolari" di istituzione di Città metropolitana - con conseguente soppressione delle preesistenti Province - ai quali non si vede per quale ragione giuridicamente (e dunque, non soltanto politicamente) rilevante non si sia potuto applicare quanto prescritto dalla Costituzione. A questo proposito, se si accogliesse la tesi secondo cui il legislatore potrebbe tanto più legittimamente disattendere la Costituzione quanto maggiore fosse l'entità quantitativa delle fattispecie coinvolte dalla normativa, le conseguenze sul rispetto della Costituzione sarebbero di vastissima portata lesiva. In breve, non può accettarsi che, al crescere della numerosità dei casi previsti dal legislatore, si accrescerebbe la giustificazione del mancato rispetto del dettato costituzionale.

Anche il punto relativo alla disciplina legislativa relativa al riordino delle funzioni è risolto in modo netto dalla Corte costituzionale, ritenendosi che, dall'analisi di quanto avvenuto a seguito della legge, sia venuto meno l'interesse delle Regioni e si sia così determinato la "cessazione della materia del contendere", soprattutto alla luce dell'Accordo intervenuto tra Stato e Regioni del settembre 2014, Accordo nel quale si sarebbe posto rimedio, secondo la Corte, alla presunta illegittimità costituzionale rilevata dalla Regioni, in quanto si sarebbe pervenuto alla "definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici stabiliti dalla stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato" (punto 5.5. del Considerato in diritto).

In breve, secondo la Corte, l'interesse a ricorrere è venuto meno sul punto, perché in sede applicativa lo Stato si sarebbe comportato correttamente, rispettando il principio di leale collaborazione, e si sarebbe impegnato a intervenire con i D.P.C.M. soltanto con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province riconducibili alle materie di competenze legislativa esclusiva dello Stato. In vero, l'applicazione dell'istituto della cessazione della materia del contendere



appare piuttosto particolare nell'ambito dei giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi, qualora lo si faccia discendere dalla concreta applicazione determinatasi con atti sublegislativi nel periodo intercorrente sino all'adozione della sentenza della Corte. Più correttamente, il venir meno dell'interesse sarebbe da valutarsi compiutamente idoneo a pronunciare la cessazione della materia del contendere, allorché la normativa impugnata fosse stata abrogata o sostituita o comunque opportunamente modificata da successiva normativa adottata dallo stesso ente in modo da far venire meno, in capo all'altro ente, l'interesse alla pronuncia di annullamento. Le contestazioni delle Regioni ricorrenti, tra l'altro, si riferivano al fatto che la legge statale intervenisse sul riordino delle funzioni non fondamentali, così esorbitando dalla competenza di cui al più volte richiamato art. 117, comma 2, lett. p), Cost. A seguito della pronuncia della Corte, tale intervento legislativo, dunque, è rimasto fermo, pure a seguito dei successivi comportamenti posti in essere dallo Stato in senso coerente, secondo quanto ritiene la Corte, con la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, e con il principio di leale collaborazione.

Quindi, in estrema sintesi, questo passo della sentenza può essere così letto: la correttezza degli atti non legislativi compiuti successivamente all'approvazione della legge statale, rende ormai insussistente l'interesse regionale alla rimozione della normativa statale impugnata. Tra le righe può leggersi, dunque, il seguente principio argomentativo che si ispira, come i precedenti sopra analizzati, a un canone di efficienza, stavolta interno allo stesso giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale: la Corte non deve più pronunciarsi sulla normativa impugnata in via principale, se a tale normativa sono poi seguiti comportamenti costituzionalmente corretti da parte del soggetto che ha posto in essere la legge presuntivamente lesiva della sfera di attribuzioni altrui. La pronuncia della Corte, dunque, va evitata, perché, in caso di accertata illegittimità costituzionale della legge, potrebbe provocare un risultato inefficiente, cioè far venire meno una norma da cui sono già conseguiti esiti (non legislativi) costituzionalmente coerenti.

Impostazione sempre collegata al ricorso a canoni argomentativo di carattere funzionalistico o efficientistico, è quella utilizzata dalla Corte con riferimento a quella parte delle impugnative regionali relative alle "Unioni dei Comuni" (cfr. il punto 6.2.1 del Considerato in diritto). Qui la Corte provvede a fornire un'interpretazione della legge Delrio che scavalca nettamente il testo letterale delle disposizioni, ritenendo che ciò che la legge definisce come "enti locali" (art. 1, comma 4), siano soltanto "forme istituzionali di associazioni tra Comuni", che non danno luogo ad un nuovo ente locale diverso dai Comuni associati in Unioni, e rispetto ai quali lo Stato provvederebbe, secondo la Corte, soltanto nei limiti di quanto consentito dalla competenza

prevista dal più volte richiamato art. 117, comma 2, lett. p). In vero, anche in questo caso si tratta di disposizioni statali che vanno al di là, ad esempio, della disciplina delle funzioni fondamentali (elencazione, modalità di esercizio, e così via), vertendo anche sulle funzioni non fondamentali. Ma anche in questo caso, la Corte fa appello al fatto che si tratta di misure "semplificatorie" ovvero "volte al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali", e così "riflettono anche principi di coordinamento della finanza pubblica". Anche in questo caso, dunque, canoni di carattere efficientistico sono richiamati per consentire disposizioni legislative a prima vista contrastanti con le garanzie apprestate a tutela delle autonomie territoriali.

### **3. Sull'autonomia reciprocamente riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 114 Cost.**

Da quanto sinora detto, emerge che le argomentazioni portate dalla Corte costituzionale per respingere le questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti avverso la legge Delrio, non siano complessivamente riconducibili ad una complessiva rilettura della Costituzione in senso neo-centralistico, capace quindi di riorientare in modo decisivo i futuri sviluppi giurisprudenziali, quanto, piuttosto, siano essenzialmente dovute all'applicazione, per così dire, puntuale e ripetuta di canoni ispirati a quei principi di efficienza-funzionalità che hanno più volte ispirato precedenti sentenze nella giurisprudenza costituzionale, anche in relazione a giudizi attinenti alle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni. In numerosi casi, e soprattutto in assenza di disposizioni costituzionali appositamente dedicate, la Corte variamente ha deciso le questioni ad essa sottoposte, ricorrendo a parametri connessi a quelle esigenze di concretezza, attualità e possibilità che possono garantire il migliore funzionamento delle istituzioni pubbliche nella realtà giuridica effettuale.

Ciò che appare tuttavia discutibile, soprattutto con riferimento ad alcuni aspetti sopra rilevati, è l'applicazione dei canoni di "efficienza-funzionalità" in competizione - ovvero anche in contrasto - con i principi e le regole costituzionali che delineano la ripartizione delle competenze tra gli enti che costituiscono l'ordinamento repubblicano; e ciò soprattutto al fine di definire, ai sensi dell'art. 114, comma 2 Cost., il quadro delle garanzie poste a tutela delle sfere autonomistiche rispetto all'intervento posto in essere dallo Stato mediante legge ordinaria. In questo senso appare ancor più evidente quanto sia insufficiente, in questa sentenza, il frequente ricorso, in via ausiliaria, al *passé-partout* rappresentato dall'appello all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.. In tale disposizione si delinea una competenza legislativa statale senz'altro a maglie larghe, ma certo insufficiente per consentire atti normativi in deroga a regole poste da altre disposizioni costituzionali, quali, ad

esempio, quelle poste nell'artt. 117, comma 4, o nell'art. 133. Non si può impedire o precludere il ricorso a criteri di efficienza-funzionalità quando risultano utili alla Corte costituzionale per ritrovare - ovvero, al contrario, per non riscontrare - all'interno del tessuto normativo la sussistenza di ragioni utilizzabili per valutare positivamente o negativamente l'avvenuto rispetto - per l'appunto efficiente - dei parametri costituzionali cui la legge è subordinata. Ma i predetti criteri non possono assumere il ruolo di canoni costituzionalizzati in via giurisprudenziale in contrasto con quanto disposto dalla Costituzione stessa. Se così fosse, è evidente che si tratterebbe di un comodo artificio per consentire al legislatore ordinario di aggirare surrettiziamente i vincoli posti dalla rigidità della Costituzione.

Da questo punto di vista, il vero discrimine nella valutazione delle conseguenze che potrebbero derivare da questa sentenza, è presumibilmente rappresentato dalla questione relativa al "modello di governo di secondo grado" adottato nella legge Delrio per le Città metropolitane e le Province (cfr., rispettivamente, i punti 3.4.3. e 4.2. del Cosniderato in diritto). Qui, pur con tutte le difficoltà dovute allo scopo che si è inteso raggiungere - cioè rigettare la delicatissima questione di costituzionalità relativo a un aspetto dell'impianto legislativo che è stato assai criticato con riferimento ai più alti e rilevanti principi di rilievo costituzionale (democrazia, sovranità popolare, e rappresentatività degli organi elettivi delle istituzioni pubbliche) - la Corte costituzionale dimostra, a nostro avviso, l'intento di non decostruire l'art. 114 Cost., ossia quelle disposizioni che più di tutte sintetizzano la volontà di dare luogo ad un ordinamento repubblicano costituito sulla pluralità delle istituzioni pubbliche territorialmente qualificate e costituzionalmente protette nelle rispettive sfere di autonomia.

In particolare, nella sentenza si intende da un lato distinguere il tema della sovranità da quello della elettività diretta degli organi delle istituzioni territoriali decentrate, mantenendo per quanto possibile fermo ciò che scaturisce dall'art. 114 Cost. Sul primo punto, la Corte ha giuoco facile nel rilevare che la sovranità popolare, posta a fondamento dell'esercizio dei poteri costituzionalmente legittimi ai sensi dell'art. 1, comma 2, Cost., non coincide, né si esaurisce con le forme della partecipazione popolare diretta alle decisioni pubbliche (cioè con i *referendum*) e con la rappresentanza politica direttamente selezionata dal popolo mediante le elezioni.

Sul secondo versante, viceversa, la Corte intende dimostrare che l'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti territoriali indicati nell'art. 114 Cost. non implica la necessità che gli organi di tali enti siano tutti eletti direttamente dalle rispettive collettività. Se ciò è senz'altro vero - dato che, da un lato, l'art. 114 Cost. non prevede la diretta elettività degli organi degli enti territoriali decentrati, e, dall'altro lato, lo stesso art. 114 Cost. non impone la medesima organizzazione per



tutti gli enti costitutivi della Repubblica -, su un punto la Corte ha ommesso di pronunciarsi, ossia sul fatto che il modello di governo di "secondo grado", previsto dalla legge Delrio, presuppone un rapporto di connessione interorganica tra enti che per Costituzione, ossia sulla base dello stesso art. 114, devono essere anche reciprocamente autonomi. Non si è cioè risposto alla seguente domanda: il rapporto che la legge Delrio stabilisce obbligatoriamente tra i titolari degli organi dei Comuni e quelli del rispettivo ente di area vasta (Provincia o Città metropolitana) è compatibile con l'autonomia che deve sussistere non solo tra ciascun ente decentrato e lo Stato, ma anche con l'autonomia che deve sussistere tra gli stessi enti decentrati, e quindi tra il Comune e la rispettiva Provincia o Città metropolitana? Presa alla lettera, la sentenza n. 50 del 2015 può consentire alla legge dello Stato, disciplinando i principi fondamentali della legislazione elettorale delle Regioni ai sensi dell'art. 122 Cost., di stabilire che i consiglieri regionali siano eletti dai parlamentari; ma ciò sarebbe evidentemente considerata un'evidente lesione dell'autonomia delle Regione rispetto allo Stato. Parimenti, qualora una legge dello Stato stabilisse che i consiglieri comunali fossero eletti dai consiglieri regionali, si rispetterebbe alla lettera quanto indicato nella sentenza della Corte, ma si griderebbe allo scandalo.

E' evidente, allora, che l'autonomia che l'art. 114 Cost. garantisce a tutti gli enti territoriali, anche nei loro reciproci rapporti, non possa non coinvolgere le modalità di determinazione degli organi rappresentativi; in caso contrario, ne soffre lo stesso modello repubblicano che la Costituzione ci ha consegnato a partire dal 1948. Su questo punto, un ripensamento del legislatore deve considerarsi auspicabile. E, forse, la stessa esperienza concreta potrà essere foriera dei cambiamenti necessari.