

## **Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale**

*di Paolo Caretti*

(professore di diritto costituzionale nell'Università di Firenze)

Tra i tanti motivi di critica ai più recenti tentativi del legislatore statale di intervenire sul tessuto delle autonomie locali infraregionali, al fine di renderlo più semplice ed efficiente, vi è quello relativo alla possibile (per alcuni certa) incostituzionalità dell'introduzione per Province e Città metropolitane di un sistema ad elezione indiretta per la composizione dei loro organi.

A mio avviso, come ho scritto e sostenute in varie sedi, pur condividendo molte delle perplessità che sono state avanzate in ordine all'affannoso e contraddittorio procedere degli interventi normativi relativi all'assetto dell'autonomia locale (che sono apparsi ispirati prevalentemente da esigenze di ordine economico finanziario, piuttosto che da un razionale disegno di riforma di un settore che viceversa da tempo l'attende), non mi paiono affatto fondate le obiezioni, in punto di costituzionalità, avanzate sullo specifico aspetto richiamato.

Non si vede infatti quale sarebbe il principio costituzionale che l'eventuale scelta del legislatore favorevole ad un sistema ad elezione indiretta verrebbe a violare. Non certamente il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. Si tratta di un principio inserito tra quelli che la Corte ha chiamato "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" e 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.

Analoghe considerazioni valgono per quelle altre disposizioni costituzionali che, collegate all'art. 5, ne costituiscono altrettanti corollari: alludo a quelle che

tracciano le linee di fondo della disciplina degli enti in cui trova espressione istituzionale il principio autonomistico: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni.

Si consideri, innanzitutto, l'art. 114 C., che come è noto ricomprende tali enti tra gli elementi costitutivi della Repubblica, considerandoli dunque enti necessari, sia pure in posizione certo di non equiordinazione. Da tale disposizione derivano certo dei limiti per il legislatore ordinario, il quale non potrebbe certo né alterare quell'elencazione, né negare gli elementi essenziali della loro autonomia, quali risultano direttamente dalla Costituzione. Ma, anche l'art.114 nulla ci dice circa le modalità attraverso le quali si procede alla composizione dei loro organi di vertice. Per sostenere il contrario bisognerebbe sostenere e dimostrare che il principio democratico (art.1 C. "L'Italia è una Repubblica democratica...") impone che ogni organo cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta; tanto più se si tratta di organi di enti di rilevanza costituzionale e considerati necessari alla struttura complessiva della Repubblica. Ma si tratta di un'affermazione che andrebbe dimostrata anche alla luce dell'esperienza delle odierne democrazie che sono ricche di regole e procedure diverse da quelle proprie di un sistema ad elezione diretta, senza che con ciò si sia inteso né ridimensionare e tanto meno violare il principio democratico (basti pensare alla seconda Camera del Parlamento tedesco, composto da rappresentanti dei governi dei singoli Lander).

Alle stesse conclusioni mi sembra si debba arrivare anche in ordine a quanto disposto dall'art. 117, c. 2, lett. p., che riserva alla esclusiva competenza legislativa dello Stato la materia relativa a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". 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.

E del resto se così non fosse, se davvero l'unico modo per rispettare il principio democratico fosse quello di imporre l'elezione diretta di tutti gli organi investiti di funzioni politiche, si arriverebbe ad alcune conclusioni paradossali quali quella di ritenere contrarie al principio democratico le regole e le procedure che portano alla formazione del Governo o quelle che disciplinano la composizione delle giunte comunali, provinciali e regionali; così come dovrebbero considerarsi incostituzionali (prima ancora che si traducano in disposizioni costituzionali) quelle ipotesi (discusse anche dalla "Commissione dei 35") che puntano a dar vita ad una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali e locali, puntando proprio su sistemi ad elezione indiretta.