

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 3 giugno 2025

Rappresentanza gratuita: note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2024 sulle indennità dei consiglieri metropolitani della legge regionale sarda n. 17 del 2023*

di Emanuela Rassu – Dottoranda di ricerca in Diritto e Management della Sostenibilità presso l'Università degli Studi di Siena

TITLE: Free representation: notes on the sentence no. 198 of 2024 of the Constitutional Court on the allowances of metropolitan councillors of Sardinian regional law no. 17 of 2023

ABSTRACT: Il contributo analizza la questione dei costi della rappresentanza locale alla luce della sentenza n. 198 del 2024, esaminando le implicazioni normative della legge Delrio sulle città metropolitane e il divieto di indennità per gli amministratori locali. L'analisi si colloca nel quadro delle tutele delineato dalla Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale, trattato internazionale ratificato dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a tutela dell'autodeterminazione degli enti territoriali. La sentenza consente di rimettere in luce la questione delicata (e impopolare) sull'equilibrio tra la necessità di garantire un'adeguata remunerazione ai rappresentanti che presiedono gli organi degli enti intermedi, per incentivare una governance qualificata, e l'obbligo di contenere la spesa pubblica. Pertanto, il contributo esplora il rapporto tra normativa nazionale e obblighi discendenti dalla Carta del 1985, sostenendo la necessaria riflessione su una maggiore

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

considerazione delle disposizioni in essa contenute come parametri interposti nei giudizi di legittimità costituzionale.

The paper analyses the issue of the costs of local representation in the light of judgment no. 198 of 2024, examining the regulatory implications of the Delrio Law on Metropolitan Cities and the prohibition of indemnities for local administrators. The analysis is part of the framework of the protections outlined by the Constitution and the European Charter of Local Self-Government, an international treaty ratified by the member states of the Council of Europe to protect the self-determination of local authorities. The ruling allows us to highlight the delicate (and unpopular) issue of the balance between the need to ensure adequate remuneration for the representatives who preside over the bodies of intermediate bodies, to encourage qualified governance, and the obligation to contain public spending. Therefore, the paper explores the relationship between national legislation and obligations deriving from the 1985 Charter, supporting the necessary reflection on a greater consideration of the provisions contained therein as parameters interposed in judgments of constitutional legitimacy.

KEYWORDS: Legge Delrio; Indennità; Rappresentanza; Carta Europea dell'Autonomia Locale; Città Metropolitane; Costi della politica; Delrio law; costs of politics; indemnities

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'evoluzione normativa in Italia sulle indennità degli incarichi pubblici. – 2. L'elaborazione giurisprudenziale della gratuità degli incarichi quale principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica. – 3. Rappresentanza senza compensazione? Profili critici alla luce dei principi costituzionali e della Carta europea dell'autonomia locale. – 4. Conclusioni: il rischio di una democrazia elitaria e di svalutazione degli incarichi pubblici.

Introduzione

La riduzione dei costi della politica è una questione perennemente centrale nel dibattito pubblico e istituzionale.

La sempre crescente sfiducia del corpo elettorale nella politica e nella macchina amministrativa non fa che alimentare l'idea che la politica costi troppo, soprattutto in rapporto ai risultati che produce, generando con spiccata frequenza periodi di riflessioni in cui il legislatore torna ad interrogarsi sulla necessità di promuovere e adottare misure più stringenti per contenere la spesa pubblica degli organi rappresentativi. Questo orientamento, nel corso degli anni, ha portato a tagli progressivi su indennità, gettoni di presenza, rimborsi e altri benefici riconosciuti a chi riveste cariche pubbliche, persino il numero dei componenti degli organi ad ogni livello istituzionale, dal Parlamento¹ fino agli enti locali².

Se, da un lato, tali misure sono costantemente presentate come necessarie per rendere più efficiente e meno oneroso il sistema di amministrazione e di governo del territorio, dall'altro sollevano la questione circa il rapporto tra qualità della rappresentanza³ e risorse disponibili per svolgere adeguatamente il proprio mandato.

Il livello locale è quello che ha subito le maggiori conseguenze di questa tendenza.

Con l'intensificarsi delle politiche di austerità e razionalizzazione, i rappresentanti degli enti locali si sono trovati in una condizione in cui l'impegno politico rischia man mano di trasformarsi da incarico in una vocazione, con conseguenze rilevanti sia sull'opportunità di accesso alla politica

¹ Per una disamina sul rapporto tra riduzione dei costi della politica e numero dei parlamentari si veda: L. VIOLINI, et al. L'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei regolamenti parlamentari. in *Diritti Fondamentali*, n. 1, 2021: 547-559; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, 1-8; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 2, 2019, 375-388; A. TORRE, «Meno siamo, meglio stiamo»? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 3, 2020, 543-557. Per quanto riguarda invece una disamina su costi della politica e rappresentanza regionale N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2013, 29 ss.; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Forum Costituzionale*, n. 9, 2014.

² F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 6-7 aprile 2012, Napoli, 2012, 335 ss.; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2012, 2869 ss. G. D'AURIA, *La «manovra di agosto». Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, 15 ss.; F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in *Consulta Online*; M. OROFINO, *L'aumento delle indennità per i Sindaci: un primo passo in attesa del necessario riordino dello status degli amministratori locali*, in *Federalismi*, n. 17, 2022, 48.

³ *Infra*, par. 2.

da parte di cittadini privi di risorse proprie⁴, sia sulla qualità dell'azione amministrativa. In particolare, osservando la disciplina che riguarda gli enti locali intermedi, come le Città metropolitane⁵, la legge cosiddetta “Delrio” (l. n. 56/2014)⁶ ha stabilito il divieto di corrispondere ai rappresentanti di tali enti una qualsiasi forma di compenso per le prestazioni o gli impegni presi, un'impostazione che viene giustificata dalla sempre-verde necessità di ridurre la spesa pubblica e di snellire le strutture amministrative.

Tale “principio di gratuità”⁷ genera alcune perplessità sul piano costituzionale; se, da un lato, non incrementa l'efficienza, bensì rischia di compromettere l'efficacia dell'azione amministrativa, dall'altro lede indirettamente i principi costituzionali che dovrebbero tutelare il pieno esercizio dei diritti elettorali passivi, limitando l'accesso alle cariche pubbliche solo a coloro che possono disporre di mezzi economici provenienti da fonti diverse.

In questo contesto si inserisce la recente sentenza della Corte costituzionale del 15 ottobre 2024, n. 198, ove il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale della Sardegna n. 17 del 2023 nella parte in cui disponeva l'introduzione di un'indennità per i consiglieri delle Città metropolitane⁸. La Presidenza del Consiglio ha impugnato in particolare l'articolo 3, commi 1 e 2, della legge menzionata sostenendo che essa violasse il “principio di gratuità degli incarichi” stabilito a livello statale dall'articolo 1, comma 24, della legge Delrio, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale, con riferimento ai principi fondamentali della materia concorrente sul

⁴ Sul tema dell'accesso alla politica si ricollega necessariamente la questione travagliata che riguarda i finanziamenti ai partiti politici, per i quali si richiama, *ex multis*: F. BIONDI, *Corte Europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. Breve nota alla decisione del 10 maggio 2012*, *özgürlük ve dayanışma partisi (ödp) c. Turquie*, in *Rivista AIC - Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 4, 2012, 1-7; A. FALCONE, *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e comunità locali*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 3, 2014, 423-470; S. FREGA, *Partiti politici e contrasto alla corruzione. Profili di diritto costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

⁵ Si veda L. VANDELLI, *Città metropolitane*, voce, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Giuffrè, Milano, 2016, 81-95.

⁶ Recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, come riporta F. MERLONI, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una “riforma” infelice*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2024, 719, rappresenta la risposta al contesto nel quale si inseriva «la nota lettera della BCE (del 5 agosto 2011, Trichet, Draghi) con la quale si segnalava la gravità della situazione del debito pubblico italiano».

⁷ Come si vedrà *infra*, par. 1, la qualifica del principio viene ricavato dalla giurisprudenza costituzionale.

⁸ L'art. 3 della l. reg. 17/2023 al comma 1 stabiliva che: «[a]i consiglieri metropolitani, quando non investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano, è corrisposta una indennità equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)»; al comma 2: «[i] consiglieri metropolitani delegati dal sindaco metropolitano sono equiparati, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana».

«coordinamento della finanza pubblica»⁹. La Corte ha confermato questa lettura, ribadendo che la disciplina della spesa pubblica e le linee di principio sul coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117 comma 3 della Costituzione rientrano tra le competenze statali e che anche le Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, devono attenersi ai principi di contenimento dei costi previsti dalla legislazione nazionale¹⁰.

Questa decisione riporta l'attenzione su un nodo cruciale della gestione delle istituzioni locali: il difficile equilibrio tra esigenze di risparmio, e di unità nazionale nelle scelte di politica finanziaria, con la garanzia di un'efficace rappresentanza politica e di corretto esercizio delle funzioni amministrative. Il principio di gratuità degli incarichi rischia di scoraggiare la partecipazione alla vita politica di chi non dispone di risorse economiche sufficienti per dedicarsi a tempo pieno all'attività di coordinamento dell'ente di area vasta. Il caso dei consiglieri metropolitani è emblematico di una più ampia riflessione sulla sostenibilità del modello di *governance* locale delineato dalla legge Delrio e sulle implicazioni delle politiche di austerità applicate alla politica.

La stessa preoccupazione viene sollevata nel recentissimo rapporto adottato il 26 marzo 2024 dal Congresso per i poteri locali del Consiglio d'Europa¹¹, che in particolare rileva che «il campo d'azione delle città metropolitane e delle province rimane limitato nonostante la precedente raccomandazione del Congresso»¹² e che «i funzionari eletti delle province e delle città metropolitane non ricevono una remunerazione equa e adeguata»¹³, constatando per di più che «la giurisprudenza della Corte costituzionale non riconosce la forza giuridica della Carta»¹⁴, privando gli enti locali ed i rispettivi amministratori della tutela offerta dal Trattato.

Partendo da questi presupposti, con la presente nota si propone, cominciando da una breve ricostruzione sullo sviluppo legislativo del divieto compensativo per chi riveste delle cariche pubbliche locali, di esaminare l'elaborazione ascrivibile alla giurisprudenza costituzionale della gratuità degli incarichi pubblici come principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica e come questo esso si correli con il principio delle pari opportunità di accesso alle cariche

⁹ Art. 117, comma 3, Cost.

¹⁰ Vedi *infra*, par. 1.

¹¹ Disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/0900001680af1428#page=2.40> .

¹² Punto 4, lett. b).

¹³ Punto 4, lett. e).

¹⁴ Punto 4, lett. a).

elettive, alla luce di quanto stabilito non solo dalla Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1990, ma anche del dettato Costituzionale.

1. L'evoluzione normativa in Italia sulle indennità degli incarichi pubblici

Il quadro legislativo che disciplina le indennità è caratterizzato da una evoluzione che riflette il mutare delle priorità politiche, delle condizioni economiche e della comprensione delle responsabilità associate ai ruoli amministrativi locali. Questa progressione non rappresenta un mero aggiustamento tecnico, bensì un più ampio dibattito sociale e politico sulla contrapposizione tra il costo della politica e il valore e la professionalizzazione delle cariche amministrative locali. Questa tensione ha storicamente guidato molteplici interventi legislativi, oscillando tra misure di austerità e sforzi di rivalutazione altamente sensibile alle condizioni economiche prevalenti e al dibattito pubblico, cercando costantemente un equilibrio percepito tra prudenza fiscale e la necessità di attrarre e mantenere funzionari pubblici competenti.

La pietra angolare del quadro giuridico italiano per gli enti locali è il Testo unico degli enti locali (decreto legislativo 267/2000), comunemente noto come TUEL¹⁵. Nello specifico, l'articolo 82 del TUEL stabilisce i principi fondamentali per la remunerazione degli amministratori locali, prevedendo la corresponsione di una "indennità di funzione" mensile per i sindaci, assessori e i presidenti dei consigli comunali, mentre per i consiglieri comunali, la remunerazione era tipicamente sotto forma di "gettoni di presenza", correlati alla loro effettiva partecipazione a consigli e commissioni. Queste disposizioni, in particolare quelle relative alla non cumulabilità delle indennità e al dimezzamento per i lavoratori dipendenti che non si pongono in aspettativa, suggerivano un'intenzione legislativa, seppur implicita, di favorire un'adeguata dedizione al ruolo elettivo¹⁶. Sebbene non si definisse esplicitamente la carica come una professione a tempo pieno, si tentava di mitigare potenziali svantaggi o penalizzazioni che potessero compromettere il normale esercizio dei propri doveri derivanti dalla carica pubblica rivestita.

¹⁵ V. ITALIA (a cura di), *Testo Unico sugli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2000.

¹⁶ M. OROFINO, *L'aumento delle indennità per i Sindaci: un primo passo in attesa del necessario riordino dello status degli amministratori locali*, cit., 2022, 58.

Di seguito, il periodo appena successivo ai primi anni 2000, caratterizzato da un chiaro orientamento legislativo verso l'austerità e il contenimento centralizzato della spesa nella finanza pubblica locale, ha stravolto il paradigma dettato dal TUEL¹⁷, avviando la progressiva erosione non solo dell'ammontare delle indennità corrisposte, bensì l'autonomia degli enti nella loro definizione.

La giustificazione costante per queste misure, come indicato nei documenti, era la necessità di "coordinamento della finanza pubblica". Ciò indica che il motore principale era un imperativo nazionale di disciplina fiscale, probabilmente in risposta a sfide economiche più ampie.

Nel 2010 il Governo adotta diversi decreti legge, il d.l. n. 78/2010 e il d.l. 138/2011, che hanno introdotto ulteriori tagli alle indennità (artt. 5, commi 6 e 7) per di più intaccando anche il sistema delle aspettative, dei permessi e dei rimborsi. Inoltre, il d.l. n. 78/2010, art. 5, al comma 7, ha esteso il divieto compensativo per gli amministratori di forme associative di enti locali, come le comunità montane e le unioni di comuni, che precedentemente era stato previsto solo per i consiglieri circoscrizionali.

Quindi, la stagione dell'austerità ha svolto il ruolo da apripista per la legge "Delrio" (7 aprile 2014, n. 56) che ha introdotto una profonda riforma degli enti locali, istituendo le Città metropolitane e ridefinendo le Province come enti di area vasta.

Un pilastro di questa riforma, e una misura radicale di contenimento dei costi, è stata la previsione, all'art. 1, comma 24, che i ruoli di Presidente della Provincia, Consigliere provinciale e componente dell'Assemblea dei Sindaci dovessero essere esercitati a titolo gratuito, esteso anche al Presidente e al Consiglio del Libero Consorzio comunale (un tipo di ente di area vasta in alcune regioni a statuto speciale) e al Sindaco metropolitano.

Con l'introduzione della gratuità per ruoli provinciali e metropolitani chiave, la legge non intendeva solo ridurre i salari, bensì ridefinire la natura di questi uffici politici, trasformandoli da incarichi retribuiti a ruoli onorari. Non era un semplice aggiustamento finanziario, ma un cambiamento sistemico volto a modificare radicalmente la filosofia di compensazione per questi incarichi, passando da un modello professionalizzato e retribuito a uno onorario e civico.

¹⁷ A mezzo della legge 24 dicembre 2007, n. 244 art. 2, comma 25, lett. a), venne prevista la sospensione della norma del TUEL che consentiva ai Comuni, di incrementare, le indennità e i gettoni presenza se ciò rientrava nei limiti del bilancio, nonché l'introduzione per i consiglieri comunali di un tetto all'ammontare di gettoni percepibile nell'ambito di un mese. Di seguito, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art.2,

Sebbene l'obiettivo fosse una significativa riduzione dei costi, rendere le cariche gratuite poteva potenzialmente limitare il bacino di candidati idonei a coloro che potevano permettersi di servire senza compenso, escludendo potenzialmente individui provenienti da contesti socio-economici diversi¹⁸.

Un'inversione di rotta significativa nella politica è avvenuta con la reintroduzione di un'indennità per il Presidente della Provincia con d.l. n. 124/2019, art. 57-quater, convertito dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157. Tale reintroduzione delle indennità per i Presidenti di Provincia indica un riconoscimento legislativo che la gratuità completa imposta dalla legge Delrio non rifletteva la complessità e della responsabilità di tali ruoli, che richiedono un'adeguata compensazione per attrarre e mantenere una *leadership* competente. Il diretto passaggio dalla gratuità alla reintroduzione dell'indennità per i Presidenti di Provincia suggerisce che la precedente misura radicale di taglio dei costi presentava inconvenienti pratici.

Questo rappresenta una controtendenza diretta rispetto alle precedenti misure di austerità, la quale, peraltro, viene riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza oggetto d'esame ma che non viene in alcun modo presa in considerazione ai fini della decisione.

2. L'elaborazione giurisprudenziale della gratuità degli incarichi quale principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica

La materia concorrente sul «coordinamento della finanza pubblica»¹⁹, sancita dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, rappresenta un argomento ricorrente per la giustificazione di molte scelte di tipo ordinamentale sugli enti locali, anche con riferimento alle Città metropolitane e ai loro amministratori, capace di incidere su molteplici ambiti dell'assetto organizzativo e strutturale degli enti locali e la loro stessa *governance*.

¹⁸ F. PIZZETTI, *La Riforma degli Enti Territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, 2015, 56.

¹⁹ Per una disamina generale relativa ai meccanismi di coordinamento della finanza pubblica tra Stato e Regioni: R. TONIATTI, F. GUELLA, *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Vol. 8., Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza Università degli studi di Trento, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014. M. BERGO, *Coordinamenti della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

Questo perché la scelta di non prevedere un'indennità per i consiglieri metropolitani non è un elemento secondario, ma può incidere sulla stessa scelta della compagine organizzativa, che non verrebbe dedotta da scelte oculate in termini di competenze e funzionalità, ma anche da “apparenti”²⁰ opportunità di risparmio²¹.

La legge Delrio in questo senso ha cristallizzato una certa collocazione delle Città metropolitane nel sistema costituzionale delle autonomie, in una posizione intermedia tra Comuni e Province, fungendo da strutture di coordinamento senza una piena autonomia istituzionale, alimentata dal contenimento della spesa pubblica attraverso la tendenza a ridurre la dimensione della sfera pubblica²², accorpendo funzioni e strutture amministrative.

In questo contesto, la Corte stessa ha rinvenuto tra i principi fondamentali della materia concorrente la gratuità degli incarichi pubblici, vincolando la potestà legislativa delle Regioni anche a statuto speciale. Questo orientamento non appare inedito nella giurisprudenza della Corte, dato il numero di precedenti richiamati dalla sentenza in esame, ove ha ribadito come la gratuità costituisca una «scelta di fondo»²³ del legislatore, funzionale alla razionalizzazione della spesa pubblica e alla configurazione delle Città metropolitane come enti di secondo grado, caratterizzati dall'elezione indiretta dei propri organi.

Sul punto, la Corte richiama anzitutto la sentenza del 20 luglio 2018, n. 168²⁴, affermando che «con riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, questa Corte è costante nel ritenere che essi “si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale”»²⁵, occasione nella quale la Consulta aveva allo stesso modo dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni concernenti l'indennità degli organi dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane come stabilite dalla legge della Regione siciliana, affidandosi sempre al dettato della legge Delrio

²⁰ G. LUCHENA, *La riduzione “apparente” dei “costi della politica”: il legislatore si “affida” alla corte dei conti per tagliare le indennità ed i gettoni di presenza negli organi di amministrazione*, cit.

²¹ Evidenzia F. MERLONI, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una “riforma” infelice*, cit., 722, che il risparmio conseguito sarebbe alquanto modesto, non avendo «mai superato i 150 milioni (l'equivalente di due-tre chilometri di autostrada)».

²² M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, Torino, 195 ss.

²³ Corte Cost. 15 ottobre 2024, n. 198, Considerato in diritto p.to 1.2.2.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ La Corte richiama sul punto le sentenze n. 36 del 2004, n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 del 2004.

ex art. 1, comma 24, riconducendo, oltretutto, la gratuità al meccanismo dell'elezione indiretta²⁶, affermato anche dalla ampiamente criticata sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015²⁷.

Infatti, nell'interpretazione del giudice delle leggi la gratuità degli incarichi si correla necessariamente all'ulteriore assunto che qualifica la normativa di cui alla legge n. 56 del 2014 come «grande riforma economica e sociale»²⁸, pertanto come parametro valutativo della legittimità delle disposizioni scrutinate, richiamando alla lettera il dettato legislativo senza condurre una propria autonoma qualificazione²⁹.

Pertanto, seppure la Corte abbia scelto, come strategia argomentativa, di non incidere sulle scelte politiche del legislatore nazionale sul coordinamento della finanza pubblica e tutelare l'unità territoriale in materia³⁰, rimane preoccupante la scelta di prevedere a livello statale il divieto di predisporre un'indennità di qualsiasi misura e che tutt'ora costituisca un «principio di grande riforma economica e sociale», non destando alcuna perplessità sul piano di una valorizzazione della democrazia rappresentativa in proporzione al maggior peso della responsabilità³¹ del territorio di area vasta.

3. Rappresentanza senza compensazione? Profili critici alla luce dei principi costituzionali e della Carta europea dell'autonomia locale

È stato detto durante la trattazione, che la questione della remunerazione di chi svolge attività di rappresentanza costituisce un nodo impopolare per l'opinione pubblica e nel dibattito giuridico e

²⁶ Corte Cost. 20 luglio 2018, n. 168, Considerato in diritto p.to 6.

²⁷ Si veda *infra*, par. 2.

²⁸ Corte cost. 11 novembre 2021, n. 240, Corte cost. 20 luglio 2018, n. 168, Corte cost. 24 marzo 2015, n. 50.

²⁹ C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2018, 1772 ss.

³⁰ A. SPADARO, *La sentenza cost. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 2, 2015, p.26.

³¹ M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, atti del convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge "Delrio"*, Roma, 20 dicembre 2021, che sottolinea come «è lecito nutrire qualche dubbio attorno alla effettiva idoneità della disciplina contenuta nella legge n. 56 a soddisfare in pieno quel principio di responsabilità politica degli organi di governo degli enti di area vasta dinanzi alle comunità di riferimento affermato dalla corte.».

Sul rapporto tra rappresentanza politica e responsabilità cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza Politica*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 567-571.

politico italiano³², ma che assume una particolare rilevanza alla luce del diritto costituzionale e degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL)³³ che afferma tra i principi fondamentali per il riconoscimento e la tutela delle stesse il diritto degli amministratori locali a ricevere un'adeguata compensazione per l'esercizio delle loro funzioni; tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha negato costantemente la rilevanza di questo Trattato, con conseguenze significative per l'assetto normativo interno.

Come emerge chiaramente nella sentenza n. 325 del 2010³⁴, il giudice delle leggi sostiene che le norme della Carta siano prevalentemente definitorie, programmatiche e generiche, lasciando alla legislazione nazionale il compito di stabilire il quadro delle competenze degli enti locali³⁵.

Conclusioni ancora più criticate si riscontrano nelle argomentazioni addotte dalla Consulta nella sentenza del 2015, n. 50³⁶, riferite precisamente al funzionamento delle Città metropolitane, nonché alla relativa questione del meccanismo di elezione indiretta degli organi, che si ricollega alla questione delle indennità oggetto d'esame di questa nota, dichiarando che non vi sia alcuna lesione democratica nell'assenza di elezioni dirette per tutti gli organi dell'Ente, nonostante l'articolo 3

³² Sulla crisi della democrazia rappresentativa: T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e Diritto*, vol. XLVII, n. 3-4, 2010, 29 ss.; G. FERRAJOLI, *Rappresentanza e populismi*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalismi*, n. 3, 2017.

³³ Trattato internazionale adottato dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificato da tutti i suoi 47 Stati membri. Per una disamina generale sulla Carta europea si riporta, a titolo esemplificativo e non esaustivo, T. GROPPI, *Verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, n. 2, 2003, 241-252, G. MILANI, *La Carta europea dell'autonomia locale nel giudizio di costituzionalità: l'esperienza italiana e comparata*, in *Revista Temas Socio Jurídicos*, vol.37, n. 75, 2018, 11-34, che nell'analisi genetica della Carta rileva la finalità di «creare un documento vincolante per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, in modo da consentire un effettivo riconoscimento dell'autonomia locale come importante strumento per la promozione della democrazia», V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "Carta europea delle autonomie locali"*, in *Il foro amministrativo*, 1995, 2124-2135, T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in *Forum Di Quaderni Costituzionali*, 2006, 11-12;

³⁴ Corte Cost. 17 novembre 2010, n. 325, così come riporta M. BELLOCCI, R. NEVOLA (a cura di), *L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale". Questioni formulate dalla delegazione del Congress of Local and Regional Authorities del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011*, ottobre 2021, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_aut_locale_questioni.pdf.

³⁵ A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e CEAL)*, in *Consulta Online*, n. 2, 2015, 504-515.

³⁶ G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 2015, 472-481. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città Metropolitane*, in *Federalismi*, n. 8, 2015, 5 ss. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2015, 393-396. A. SPADARO, *La sentenza cost. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"*, cit., 1-27.

della Carta affermi che l'esercizio delle funzioni politico-amministrative è attribuito a «membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti»³⁷.

Di certo, l'orientamento perpetrato dalla Corte non incoraggia a considerare come parametro interposto³⁸ per la verifica della legittimità costituzionale nemmeno le disposizioni della Carta previste all'articolo 7, comma 2, che enunciano il diritto degli eletti locali a un'adeguata compensazione economica. Tuttavia, anche nell'eventualità che siano esse considerate “vaghe” o prive di fondamento precettivo³⁹, evidenziano il netto contrasto con l'affermazione della gratuità degli incarichi negli organi metropolitani come «principio fondamentale», che ben potrebbe giustificare avvalersi della disposizione internazionale per una lettura orientata ad altri principi costituzionalmente garantiti.

A tal proposito, ulteriore riflessione in merito al ripensamento del sistema sulle indennità delineato dalla legge Delrio e dalla giurisprudenza costituzionale, è la stessa Costituzione ad offrire dei fondamenti validi a motivare una diversa interpretazione.

Il primo argomento è pacificamente rinvenibile all'articolo 3⁴⁰ della legge fondamentale. D'altronde, dal momento che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale [...] che impediscono [...] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese», il mancato riconoscimento di un adeguato compenso

³⁷ G. BOGGERO, *La Carta europea dell'autonomia locale garantisce l'elezione diretta del Consiglio provinciale e del Consiglio Metropolitan*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia, Atti del Convegno del gruppo di Pisa*, Bergamo, 6-7 giugno 2014.

³⁸ G. MILANI, *La Carta europea dell'autonomia locale nel giudizio di costituzionalità: l'esperienza italiana e comparata*, cit., 23; A. CANNONE, *Trattato internazionale (adattamento al)*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Annali V – 2012, Giuffrè, Milano, 1321-1346; G. BOGGERO, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, nn. 5-6, 2015, 1077-112; C. PADULA, *L'Autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia, Atti del Convegno del gruppo di Pisa*, Bergamo, 6-7 giugno 2014.

³⁹ Corte Cost. 2015, n.50, Considerato in diritto n. 3.4.3: «documento di mero indirizzo [...], che lascia ferme “le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o dalla legge”, come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.».

⁴⁰ Sul rapporto tra democrazia partecipativa e partecipazione politica U. ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa*, voce, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV ,2011, Milano, Giuffrè, 302, richiamando la tesi formulata da N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Saggine, Roma, 2006, «che identifica democrazia rappresentativa (non limitata al momento elettorale) e partecipazione, riferendosi a tutto quel mondo, osservato in misura peculiare negli Stati Uniti, di attività di discorso e di dibattito che circonda in seno alla società l'esercizio del potere della rappresentanza».

può tradursi in una discriminazione indiretta, limitando la partecipazione politica ai soli cittadini economicamente stabili.

Ancora più esplicito risulta l'articolo 51⁴¹ della Costituzione, che assurge a diritto fondamentale dei cittadini l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo quanto stabilito dalla legge, chiamando il legislatore a garantire ancora una volta l'effettività di tale diritto.

Questo assunto dovrebbe orientare il legislatore verso un sistema che non escluda dalla rappresentanza politica coloro che non dispongono di risorse economiche sufficienti per svolgere un mandato senza compenso, poiché, se la gratuità dell'incarico, da condizione apparentemente neutra, penalizza taluni rappresentanti locali, essa si traduce in un ostacolo alla partecipazione democratica⁴², contravvenendo allo spirito della Costituzione e della stessa Carta europea dell'autonomia locale. Pertanto, anche adottando questa prospettiva si deduce che escludere dagli strumenti adottabili per rimuovere tali ostacoli di tipo economico dalla partecipazione politica, la mancata previsione di una indennità costituisce uno svantaggio, dal momento che si è dimostrato che la stessa rappresenta storicamente il principale mezzo per ampliare la platea di cittadini disposti ad assumere incarichi pubblici⁴³.

⁴¹ Seppure la disposizione costituzionale non espliciti alcun principio indennitario per chi riveste una carica elettiva, stabilisce al primo comma che «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità» e al comma 3 che «chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento», tempo che risulta più difficoltoso da dedicare se l'incarico o incaricata deve provvedere con mezzi propri derivanti da altre attività per l'esercizio anche delle funzioni amministrative. Sul punto M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, 2020, Giappichelli, Torino, 151 ss. Sempre l'A. riporta quanto esplicitato dalla Corte costituzionale con due sentenze in merito all'interpretazione del dettato costituzionale dell'art. 51: «nella sent. n. 35 del 1981 la Corte costituzionale aveva affermato che “la Costituzione non esige che i lavoratori dipendenti siano puntualmente compensati – a carico dei rispettivi datori di lavoro – per qualsivoglia sacrificio o svantaggio di ordine economico, dovuto all'adempimento di pubbliche funzioni (...), il terzo comma dell'art. 51 Cost. si limita a stabilire il principio della conservazione del posto di lavoro, quanto al lavoratore ‘chiamato a funzioni elettive’; ma non richiede affatto, pur non escludendolo a priori, che il periodo di assenza dal lavoro, nel corso del quale la prestazione del lavoratore sia resa impossibile od inesigibile dall'esercizio delle funzioni predette, venga retribuito né in tutto né in parte”. Nella successiva sent. n. 194 del 1981, la Corte specificò che “la formula usata nell'art. 51 Cost. ‘diritto di conservare il posto di lavoro’ non intende certo diminuire le garanzie del dipendente, ma assicurare un trattamento minimo che il legislatore, nella sua discrezionalità e ove questa sia legittimamente esercitata, può migliorare con riguardo alle peculiarità del caso, allo scopo di rendere sempre più agevole la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese”».

⁴² F. PINTO, S. D'ALFONSO, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali*, 67, considerano che l'elettorato passivo è impossibilitato dall'essere considerato «avuls[o] dal contesto strutturale in cui si inserisce[e] e, pertanto, dai meccanismi che realmente condizionano, [...] gli effettivi strumenti di elezione del personale politico».

⁴³ G. CONTINI, *Indennità Parlamentare*, voce, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 108 ss. M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, cit., 118 ss.

Inoltre, se si considera che negli ultimi anni si stanno presentando alcuni segnali di controtendenza⁴⁴ con riferimento soprattutto alle indennità previste per la carica di Sindaco metropolitano⁴⁵, sarebbe opportuno riaprire il dibattito sulla necessità di una revisione del sistema di compensazione per le cariche elettive locali, con l'introduzione delle indennità anche per le altre figure istituzionali.

Questo soprattutto dal momento che non viene considerato il divario tra la carica di Sindaco con i restanti organi della Città metropolitane, che non solo scontano il divario di tipo economico, bensì quello di legittimazione politica, dal momento che il primo entra in carica di diritto a seguito dell'elezione diretta in qualità di sindaco del comune capoluogo, mentre i restanti attraverso l'elezione indiretta tra i componenti dei comuni facenti parte dell'ente intermedio.

4. Conclusioni: il rischio di una democrazia elitaria e di svalutazione degli incarichi pubblici

Il rischio di una democrazia elitaria e di svalutazione degli incarichi pubblici si manifesta in modo evidente nelle scelte normative che impongono la gratuità di alcune cariche elettive come statuito dalla legge Delrio e confermato dalla recente sentenza n. 198 del 2024 della Corte costituzionale. La giustificazione di queste misure risiede nell'esigenza di contenere la spesa pubblica e razionalizzare le risorse, ma tale impostazione solleva questioni di rilievo costituzionale e democratico. Se da un lato la riduzione dei costi della politica viene presentata come una strategia per rendere più efficiente la gestione della cosa pubblica, dall'altro essa determina un effetto collaterale problematico: l'accesso alle cariche elettive, seppure indirette, è sempre più difficile per coloro che non dispongono di risorse economiche proprie, favorendo una selezione di classe della rappresentanza politica. In questo modo, il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione risulta compromesso, poiché la possibilità di partecipare alla vita pubblica non

⁴⁴ Corte Cost. 15 ottobre 2024, n. 198, Considerato in diritto p.to 1.2.1: «A tale principio [della gratuità dell'incarico dei consiglieri metropolitani] legato all'esigenza di ottenere dei risparmi di spesa dal funzionamento degli enti locali, si ispira a tutt'oggi la normativa statale di riferimento, pur in presenza di segnali di controtendenza, limitati, peraltro, solo a specifiche cariche pubbliche».

⁴⁵ M. OROFINO, *L'aumento delle indennità per i Sindaci: un primo passo in attesa del necessario riordino dello status degli amministratori locali*, cit., *passim*.

dipende più soltanto dal merito o dalla volontà di contribuire alla gestione della cosa pubblica, ma anche dalla capacità di sostenere economicamente tale impegno. Il risultato è una democrazia sempre più elitaria, in cui i ruoli decisionali tendono a concentrarsi nelle mani di chi può permettersi di svolgerli senza compenso, con il rischio di una politica scollegata dai bisogni reali della cittadinanza e sempre più distante dai principi di rappresentatività. Inoltre, la svalutazione degli incarichi pubblici si traduce in una perdita di qualità dell'azione amministrativa locale: senza un riconoscimento economico adeguato, diventa difficile attrarre competenze qualificate e professionisti disposti a impegnarsi nel governo del territorio, determinando una progressiva riduzione dell'efficacia dell'attività amministrativa. Questo fenomeno assume una rilevanza ancora maggiore nelle Città metropolitane, enti che svolgono funzioni complesse e strategiche per lo sviluppo locale ma che, a causa della loro natura di secondo livello e della mancanza di un'indennità per gli amministratori, rischiano di essere governate con minore attenzione e competenza. La decisione della Corte costituzionale di riaffermare la gratuità delle cariche metropolitane, anche per le regioni a statuto speciale come la Sardegna, sottolinea la rigidità di un approccio che, pur rispondendo alla logica del coordinamento della finanza pubblica, ignora le implicazioni sulla partecipazione democratica e sull'efficacia amministrativa. Tale impostazione contrasta inoltre con le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale, che riconosce il diritto degli amministratori locali a un'adeguata compensazione per le loro funzioni, garantendo condizioni che favoriscano un'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica. La scelta di non riconoscere un valore interpretativo più significativo a questo principio contribuisce ad alimentare una concezione della politica come attività residuale e non come servizio pubblico da valorizzare e sostenere. Di conseguenza, la persistenza di un sistema che esclude il riconoscimento economico per alcuni incarichi pubblici non solo limita la qualità della rappresentanza, ma mina anche la legittimità e la credibilità delle istituzioni locali, diffondendo la percezione di un'amministrazione inefficace e incapace di rispondere alle esigenze dei cittadini. Per evitare il rischio di una democrazia elitaria e di una progressiva svalutazione del ruolo della politica, sarebbe necessario un ripensamento dell'attuale assetto normativo, che bilanci le esigenze di contenimento della spesa pubblica con il diritto a una rappresentanza accessibile a tutti, insieme alla necessità di garantire un'amministrazione locale efficiente e competente.