



26 GENNAIO 2022

La sentenza della Corte costituzionale
n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale
futuro per gli enti di area vasta?

di Marzia De Donno
Ricercatrice in Diritto amministrativo
Università degli studi di Ferrara

La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*

di Marzia De Donno

Ricercatrice in Diritto amministrativo
Università degli studi di Ferrara

Abstract [It]: partendo da un commento della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale, l'articolo sviluppa alcune considerazioni sul futuro dell'area vasta in attesa della «riforma di sistema» sollecitata dalla stessa Consulta. In particolare, le riflessioni riguardano il ruolo che potrà avere il Comune capoluogo nella *governance* metropolitana dopo il superamento della designazione di diritto del sindaco metropolitano e, più in generale, il ruolo differenziato che la stessa Città metropolitana deve continuare ad avere nel governo dell'area vasta rispetto alla Provincia.

Abstract [En]: Starting from a comment of the Constitutional Court's sentence no. 240/2021, the article develops some considerations on the future of the vast area awaiting for the "system reform" called for by the Constitutional Court itself. In particular, the reflections concern the role that the capital city may have in metropolitan governance after the overcoming of the designation by law of the metropolitan mayor and, more generally, the differentiated role that the metropolitan city must continue to have in the government of the vast area compared to the province.

Parole chiave: area vasta, Città metropolitana, Province, Comune capoluogo, riforma locale, sistema elettorale, sindaco metropolitano, principio di differenziazione

Keywords: vast area, metropolitan cities, provinces, capital city, local reform, electoral system, metropolitan mayor, principle of differentiation

Sommario: **1.** L'ordinanza di rimessione della Corte d'Appello di Catania del 27 maggio 2020. **2.** La sentenza n. 240 del 7 dicembre 2021 della Corte costituzionale. **2.1.** Sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini del Comune capoluogo. **2.2.** Sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini della Provincia. **3.** Le indicazioni della Corte costituzionale per una «riforma di sistema» del governo dell'area vasta. **3.1.** Il superamento del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano e l'adozione di una legge elettorale per le Città metropolitane: quale ruolo per il Comune capoluogo? **3.2.** Gli enti di area vasta dopo il fallimento della riforma costituzionale: uniformità o differenziazione tra Province e Città metropolitane? **4.** Alcune considerazioni conclusive.

1. L'ordinanza di rimessione della Corte d'Appello di Catania del 27 maggio 2020

Con ordinanza del 27 maggio 2020, la Corte d'Appello di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale in relazione alle norme della l. n. 56/2014 (art. 1, comma 19) e della l.r. n. 15/2015, recante *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane* della Regione Sicilia (artt. 13, comma 1 e 14, come sostituiti dall'art. 4 della l.r. 29 novembre 2018, n. 23) che, in maniera speculare, prevedono che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo», per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 della Costituzione.

* Articolo sottoposto a referaggio.

L'ordinanza trae origine da un ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* proposto da un cittadino italiano residente ed iscritto nelle liste elettorali di un Comune non capoluogo nei confronti della Città metropolitana di Catania, per sentire accertare il suo diritto «a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello [...] sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori»¹.

A detta del ricorrente, infatti, la previsione che individua *ope legis* il sindaco metropolitano nel sindaco del Comune capoluogo produrrebbe «un'inammissibile discriminazione tra i cittadini residenti nel Comune capoluogo, i quali a mezzo della scelta elettorale effettuata in occasione delle elezioni comunali scelgono anche il cd. sindaco metropolitano; ed i cittadini residenti negli altri Comuni, pur compresi nell'ambito cd. metropolitano, privi di ogni potere di intervento a tal riguardo e, quindi, lesi nell'esercizio dei loro

¹ Più precisamente, con il ricorso presentato dinanzi al Tribunale di Catania (e poi alla Corte d'Appello) il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale rispetto a diverse previsioni delle due leggi, e segnatamente:

- dell'art. 13 («Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo. Trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56») e dell'art. 14 («Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del Comune capoluogo della città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano») della l.r. n. 15/2015 per contrasto con gli articoli 1, 2, 3 e 48, nonché per contrasto con gli articoli 1, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione.

- dell'art. 19, comma 1 («Il Presidente del libero Consorzio comunale, il Consiglio del libero Consorzio comunale ed il Consiglio metropolitano durano in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo della città metropolitana, si procede a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo») della l.r. n. 15/2015, per contrasto con i medesimi parametri indicati;

- dell'art. 3, comma 2 («La Conferenza metropolitana, su proposta del consiglio metropolitano, adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche con i voti che rappresentino almeno la metà dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la metà della popolazione complessivamente residente») della l.r. n. 15/2015, per contrasto con i parametri indicati sopra e per violazione dell'art. 67 della Costituzione.

- e, infine, dell'art. 1, commi 19 («Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo»); 21 («Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo»); e 9 («La conferenza metropolitana adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente») e 22 («Lo Statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni. A tal fine il Comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. E' altresì necessario che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo Statuto della Città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della Città metropolitana»), della l. 56/2014 per violazione delle medesime norme costituzionali.

Con eccezione di quelle indicate *supra*, queste ultime questioni sono state dichiarate manifestamente infondate dalla Corte d'Appello di Catania. Per un primo commento alla sentenza, si vedano i diversi interventi al Convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio* (Roma, 20 dicembre 2021), pubblicati nel n. 29, 2021 di *questa Rivista*.

diritti costituzionali [...] di partecipazione alla vita politica (articoli 1, 2, 3 e 48) e di essere governati da soggetti rappresentativi e pertanto responsabili nei loro confronti (articoli 1, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione)».

Lasciando in disparte le relevantissime argomentazioni di carattere processuale², che pure – si badi bene – acquisiscono un certo rilievo anche in relazione alla questione dell'elezione diretta o indiretta degli organi della Città metropolitana (e, più in generale, degli enti di area vasta), la domanda di accertamento del ricorrente e la questione di legittimità costituzionale di conseguenza sollevata dalla Corte d'Appello attengono ad un aspetto fondamentale della disciplina sulla forma di governo delle Città metropolitane. Disciplina che – a detta del cittadino ricorrente – ridurrebbe il perimetro del suo diritto di voto, nella misura in cui gli sarebbe preclusa, a causa dell'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune diverso dal Comune capoluogo, la possibilità di «conformare l'amministrazione della Città metropolitana entro cui risiede», attraverso, in particolare, l'individuazione del sindaco metropolitano (sindaco di «*tutti*» i cittadini dell'area).

Interessanti alcuni passaggi dell'ordinanza di rimessione.

Nel ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, la Corte d'Appello di Catania ha infatti affermato che: «il sistema delle autonomie locali di cui agli articoli 5 e 114 della Costituzione (che costituiscono anche formazioni sociali nell'ambito delle quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo) è imperniato sul principio di rappresentanza (*attraverso meccanismi elettorali di primo o di secondo grado* [corsivo nostro]), la legge che limiti ad una parte soltanto degli amministrati il potere di esprimere, con il suo voto, l'organo rappresentativo ed a competenza innumera dell'ente intermedio Città metropolitana, sembra contraddire il principio stesso di democrazia (art. 1 della Costituzione), di uguaglianza dei cittadini (art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione), con particolare riferimento all'eguaglianza del diritto di voto sancita dall'art. 48, comma 2, della Costituzione, atteso che mentre i cittadini iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della Città metropolitana, con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio, il voto amministrativo degli altri cittadini, parimenti soggetti all'amministrazione dello stesso ente intermedio, è del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del sindaco metropolitano: banalizzando,

² La questione sull'ammissibilità o meno del ricorso verteva, fra l'altro, anche sulla natura dell'azione proposta dal cittadino: se azione di accertamento di un diritto costituzionalmente garantito dalla Costituzione, il diritto di voto (sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Cassazione e della stessa Corte costituzionale, vd., in particolare, C. Cost. n. 1 del 2014 e n. 110 del 2015) o se azione diretta di legittimità costituzionale (come tale esclusa). A differenza del Tribunale di Catania, la Corte d'Appello, prima, e la Corte costituzionale, poi, hanno convenuto che la domanda di giustizia fosse da inquadrare nel primo dei due strumenti processuali, poiché, in estrema sintesi, nel ricorso il *petitum* è costituito dalla richiesta di accertamento del diritto azionato (il diritto di voto), la cui pronuncia giurisdizionale è solo condizionata (ma non ha, appunto, come oggetto principale) dalla decisione sulla questione di legittimità costituzionale delle norme gravate, che renderebbero incerto il suo esercizio.

quindi, con un solo voto (diretto ed a suffragio universale) i cittadini del Comune di capoluogo eleggono due cariche mentre i restanti cittadini residenti nella Città metropolitana sono esclusi dalla scelta di un organo alla cui potestà amministrativa sono comunque soggetti e che (anche) ad essi dovrebbe rispondere».

Se tali argomentazioni, come si vedrà, non sono state condivise dalla Corte costituzionale nella sent. n. 240/2021, maggiore considerazione hanno trovato nel giudice delle leggi, invece, i rilievi relativi alla disparità di trattamento tra i cittadini dell'area metropolitana rispetto ai cittadini residenti in una Provincia. Sempre a detta della Corte d'Appello, infatti, le disposizioni della l. n. 56/2014 (e della l.r. n. 15/2015) delineerebbero per i primi una «posizione deteriore, quanto all'eguaglianza del diritto di voto», poiché nel caso della Provincia, i cittadini «votando alle elezioni amministrative per la scelta del proprio sindaco e del proprio consiglio comunale, concorrono, con un meccanismo elettivo di secondo grado, alla elezione sia del consiglio provinciale che del presidente della Provincia, mentre invece, nelle Città metropolitane, non soltanto i non residenti nel capoluogo partecipano soltanto, sempre con elezioni di secondo livello e questa volta al pari dei residenti nel capoluogo, alla elezione del consiglio metropolitano, bensì, rispetto al sindaco metropolitano, a fronte della loro impossibilità a concorrere all'elezione si pone la posizione dei residenti nel capoluogo i quali, addirittura, lo eleggono con voto diretto».

Da ultimo, passando ad analizzare le precedenti e ben note sentenze – n. 50/2015 e n. 168/2018 – con cui la Corte costituzionale si è già pronunciata sulla l. n. 56/2014 e sulla legge regionale siciliana, la Corte d'Appello ha escluso che le stesse potessero ostare ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale.

In quelle pronunce, infatti, la Corte costituzionale si era occupata della legittimità in sé del modello di elezione indiretta³ e della forma di governo prevista per gli enti del livello intermedio, senza affrontare la diversa questione, qui sollevata, sulla disuguaglianza tra i cittadini residenti dentro e fuori il Comune capoluogo della Città metropolitana e, quindi, tra questi ultimi e i cittadini residenti in una Provincia, nell'individuazione del massimo organo esecutivo e di rappresentanza dell'ente intermedio. Disuguaglianza che, quindi, contraddicendo il principio democratico e il principio di uguaglianza dei cittadini, in particolare sotto il profilo dell'uguaglianza del voto (*ex* art. 48, secondo comma Cost.), giustifica e fonda la richiesta di porre la questione di legittimità costituzionale non solo degli artt. 13, comma 1 e 14 della l.r. siciliana n. 15/2015 ma anche dell'art. 1, comma 19 della l. 56/2014. E', infatti, a

³ O diretta, nel caso della sentenza n. 168/2018; in cui la Corte, come noto, affermò che l'elezione di secondo grado, diversamente da quanto aveva ritenuto la Regione Sicilia, rientra tra gli aspetti essenziali del disegno riformatore introdotto dalla legge Delrio, e, pertanto, le relative disposizioni sono da qualificarsi alla stregua di «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (vd., in questo senso, anche l'art. dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge n. 56/2014).

quest'ultima norma che «va ricondotta la scelta dell'assetto da impartire al modello di governo della Città metropolitana sotto il profilo, che viene qui in rilievo, della attribuzione al sindaco del capoluogo della carica di sindaco metropolitano» e che, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 168/2018, «ha carattere vincolante, per il legislatore siciliano, del modello di governo di secondo grado di cui alla legge n. 56 del 2014, in quanto riconducibile a norme fondamentali di riforma economico-sociale»⁴.

2. La sentenza n. 240 del 7 dicembre 2021 della Corte costituzionale

Rigettando le eccezioni di rito sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Regione Siciliana, va subito detto che la Corte costituzionale, pur riconoscendo che le norme impugnate sono in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e pregiudicano la responsabilità politica del vertice dell'ente metropolitano nei confronti degli elettori, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'Appello di Catania. Al tempo stesso, come si legge anche nello stesso comunicato stampa diramato successivamente al deposito della sentenza⁵, la Corte ha formulato un grave e severo monito nei confronti del legislatore statale.

La sentenza e la sua analisi risultano, quindi, di notevole interesse proprio perché la Corte fornisce alcune coordinate di indirizzo allo stesso legislatore, che si auspica giunga presto ad una revisione della disciplina degli enti locali e della stessa legge Delrio, dopo troppi anni di inerzia e immobilismo.

Anzitutto, quindi, la Corte costituzionale nel riconoscere l'ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale dalla Corte d'Appello, afferma che le disposizioni censurate, nella misura in cui prevedono che il sindaco metropolitano sia *di diritto* il sindaco del Comune capoluogo, non sono regole elettorali propriamente intese, poiché esse non regolano né i presupposti né i termini di svolgimento di un procedimento elettorale.

⁴ Cfr. C. Cost. sent. n. 240/2021, p.to 3.1.

⁵ «L'attuale disciplina sui sindaci delle Città metropolitane è in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e pregiudica la responsabilità politica del vertice dell'ente nei confronti degli elettori. Spetta però al Legislatore, e non alla Corte costituzionale, introdurre norme che assicurino ai cittadini la possibilità di eleggere, in via diretta o indiretta, i sindaci delle Città metropolitane. È quanto si legge nella sentenza n. 240 depositata oggi (redattore Stefano Petitti) con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulla riforma degli enti di area vasta varata nel 2014 con la legge Delrio, e sulle corrispondenti norme della Regione Siciliana, secondo cui il sindaco delle Città metropolitane non è una carica elettiva poiché si identifica automaticamente con il sindaco del Comune capoluogo, a differenza del presidente della Provincia, eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio.

Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania sono state dichiarate inammissibili perché richiedevano un intervento di sistema, di competenza del Legislatore. La Corte costituzionale ha tuttavia evidenziato come la normativa attualmente vigente «non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale» circa l'uguaglianza del voto dei cittadini e la responsabilità politica del vertice della Città metropolitana. La necessità di un riassetto normativo del settore, si legge nella sentenza, è dovuta anche al fatto che la mancata abolizione delle Province, a seguito del fallimento del referendum costituzionale del 2016, ha reso «del tutto ingiustificato» il trattamento attualmente riservato agli elettori residenti nella Città metropolitana».

Ciò che infatti viene posto all'attenzione della Corte è la stessa *«mancata previsione della natura elettiva di una carica, quella di sindaco della Città metropolitana di Catania, pur a fronte dell'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri che investono l'intera collettività residente nel territorio e non solo quella insediata nel Comune capoluogo, che pure elegge il suo sindaco»* e, quindi, la stessa esistenza (*rectius*: *«la radicale menomazione»*) del diritto di voto del cittadino ricorrente, di cui si è chiesto l'accertamento nel giudizio *a quo*. Una menomazione – si legge ancora – *«permanente»*, posto che *«le disposizioni censurate priverrebbero continuativamente i cittadini del potere di preporre alla carica, in qualsiasi modo, una figura legittimata dal voto popolare»*⁶; e, ancora, una *«preclusione assoluta»* all'esercizio del *«diritto fondamentale di voto (nella proiezione dell'elettorato attivo)»*⁷.

Come si nota, nelle parole impiegate dalla Corte nel ritenere del tutto valide le argomentazioni del giudice rimettente e le stesse difese del ricorrente sulla lamentata violazione del diritto azionato, risuona tutta la negatività del giudizio che la Corte va profilando a proposito della natura non elettiva della carica di sindaco metropolitano.

Proprio dopo la lettura di questi passaggi che, in sostanza, “accertano” l'illegittimità delle norme impugnate, ci si sarebbe potuti aspettare un dispositivo del tutto diverso, mentre la Corte, nel pieno rispetto della discrezionalità del legislatore, dichiara inammissibile la questione di incostituzionalità e la conseguente estensione del meccanismo elettorale previsto dalla legge Delrio per le Province alle Città metropolitane richiesta dal giudice *a quo*⁸.

Per entrambi i profili trattati – la disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini del Comune capoluogo e, poi, tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini della Provincia (su cui vd. *infra*) –, infatti, il giudice respinge le censure della Corte d'Appello, poiché esse avrebbero comportato un intervento manipolativo della disciplina elettorale e sulla forma di governo metropolitano. Un intervento – si legge – che avrebbe introdotto significative *«novità di sistema»* (C. Cost. n. 146 e n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012), relative ad *«aspetti di natura politica che connotano la materia elettorale»* (C. Cost. sent. n. 257 del 2010), e come tali rimesse esclusivamente alle scelte discrezionali del legislatore. Spetta, in definitiva, a quest'ultimo, *«il compito di stabilire «il nesso di complementarità e integrazione» tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale [...] anche alla luce del fatto che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento»* (C. Cost. n. 4 del 2010 e n. 193 del 2015).

⁶ Cfr. p.to 4.1. del Considerato in diritto.

⁷ Cfr. p.to 4.2.2. del Considerato in diritto.

⁸ Cfr. in particolare, p.to 7 e ss. del Considerato in diritto.

2.1. Sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini del Comune capoluogo

Ferma dunque l'inammissibilità della declaratoria di incostituzionalità per discrezionalità del legislatore, la Corte motiva ulteriormente la sua decisione con riferimento, anzitutto, all'asserito diverso trattamento che il legislatore del 2014 avrebbe riservato ai cittadini residenti nell'area metropolitana rispetto ai residenti nel Comune capoluogo.

In tal caso l'inammissibilità discenderebbe anche dal fatto che il giudice *a quo* avrebbe interpretato erroneamente le stesse disposizioni di legge gravate: i cittadini del Comune capoluogo non si troverebbero in una posizione diversa rispetto ai cittadini residenti negli altri Comuni ricompresi nell'area metropolitana (non eleggerebbero il sindaco della Città metropolitana, neppure in via diretta), e ciò in quanto la designazione del sindaco metropolitano è un effetto che discende direttamente e automaticamente dalla legge, a nulla rilevando la volontà popolare espressa dai cittadini del Comune capoluogo durante le elezioni amministrative comunali. Questi ultimi esprimerebbero quindi una volontà preordinata esclusivamente all'elezione degli organi del Comune, e, pertanto, il fatto che il sindaco metropolitano venga eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana è una conseguenza esteriore tra due atti – l'elezione e la designazione – connessi *ope legis*, ma sui quali non inciderebbe affatto la volontà dei cittadini del Comune capoluogo.

Se questa ricostruzione è certamente condivisibile su un piano giuridico-formale, va però segnalato che su un diverso piano politico-fattuale le cose potrebbero atteggiarsi anche diversamente. Basti pensare a quanto accaduto nelle recenti elezioni amministrative svoltesi nei Comuni capoluogo di alcune tra le più grandi Città metropolitane del nostro Paese, le seconde dalla loro istituzione⁹.

In questo senso, il caso della Città metropolitana di Bologna è senz'altro emblematico.

La campagna elettorale e lo stesso programma elettorale del candidato primo cittadino, poi eletto, sono stati orientati (e condizionati) anche dai temi sul futuro e sullo sviluppo della Città metropolitana; non sono mancate le proposte elettorali sulle stesse politiche da intraprendere durante il mandato amministrativo nell'ente di area vasta e che avrebbero avuto un impatto su tutto il territorio metropolitano, e sono state persino annunciate soluzioni innovative di *governance* da sperimentare in seno all'ente metropolitano stesso (si prefigurava già allora, sull'onda lunga del dibattito politico nazionale, la costituzione di una "giunta metropolitana"). Cosicché, e di conseguenza, gli stessi cittadini residenti nel Comune capoluogo durante le elezioni comunali hanno votato (più o meno) consapevoli di votare anche per il sindaco metropolitano.

⁹ Sul tema, cfr. G. GASPERONI, M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitanari*, in *questa Rivista*, n. 26, 2021, p. 85 ss.

Non solo. Una volta eletto, il sindaco del Comune capoluogo, al momento del suo insediamento e prima ancora che il consiglio metropolitano venisse rinnovato¹⁰, oltre a nominare immediatamente il Capo di Gabinetto della Città metropolitana, ha attribuito alcune deleghe in giunta (p. es., in materia di Cabina di regia PNRR¹¹ e di coordinamento della transizione ecologica) e assegnato alcuni incarichi di collaborazione all'interno del proprio Gabinetto, c.d. delegati del Sindaco (p. es. in materia di Distretti culturali¹²) su tematiche di interesse comunale e metropolitano, affidando altresì ad uno dei consiglieri comunali delegati il coordinamento della Destinazione turistica metropolitana¹³. A ciò si aggiunga che, sul piano organizzativo, il Comune capoluogo e la Città metropolitana non solo hanno unificato alcuni uffici ma hanno, adesso, un unico Direttore generale e il medesimo Segretario generale¹⁴, cosicché il grado se non proprio di immedesimazione certamente di forte connessione, sul piano politico, tecnico e amministrativo, che i due enti stanno raggiungendo è un aspetto che occorrerà tenere in adeguata considerazione in futuro, specialmente dopo questa pronuncia della Corte.

¹⁰ Le elezioni si sono svolte il 28 novembre e su diciotto consiglieri metropolitani, quattro sono in rappresentanza del Comune di Bologna. Degli otto consiglieri metropolitani delegati, due sono espressione del Comune capoluogo. Il Vicesindaco metropolitano è, invece, il Sindaco di Imola. A sua volta, il sindaco metropolitano ha trattenuto presso di sé un consistente numero di attribuzioni, che, si noti, fanno da specchio ad alcune specifiche competenze di cui restano titolari i c.d. delegati del sindaco e i consiglieri e gli assessori del (solo) Comune capoluogo: Piano strategico metropolitano, Patto per il lavoro e lo sviluppo sostenibile, Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, Fondo perequativo metropolitano, coordinamento fondi strutturali europei e PNRR, promozione economica e attrattività internazionale, Università e ricerca, politiche del lavoro, Tavolo di salvaguardia del patrimonio produttivo, Progetto insieme per il lavoro, coordinamento e integrazione fra servizi sociali e sanitari, Piano per l'uguaglianza: pari opportunità, contrasto alle discriminazioni e alla violenza di genere, Progetto stanza rosa, Distretti culturali metropolitani, territorio turistico Bologna-Modena, Comunicazione.

¹¹ Come si legge nel comunicato stampa, la Cabina di regia PNRR è stata istituita nello scorso mese di novembre presso la direzione generale della Città metropolitana ed è presieduta dal sindaco metropolitano, coadiuvato dall'assessore comunale con delega ai fondi europei e PNRR. La Cabina di regia ha funzioni di indirizzo, impulso, monitoraggio e coordinamento generale e ai lavori partecipano gli assessori comunali, una rappresentanza dei sindaci della Città metropolitana, i delegati del Sindaco e i consiglieri metropolitani delegati competenti a seconda delle tematiche affrontate e delle priorità, nonché i Capi di Gabinetto e il Segretario generale del Comune di Bologna e della Città metropolitana.

¹² Che costituiscono l'articolazione territoriale del sistema di *governance* culturale a livello metropolitano, su cui si veda l'Accordo attuativo della convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area metropolitana bolognese in materia di cultura.

¹³ Si tratta del c.d. sistema turistico locale previsto in Emilia-Romagna dalla l.r. 25 marzo 2016, n. 4, relativa all'organizzazione turistica regionale. Quest'ultima legge, in particolare, ha sostituito le precedenti quattro Unioni di prodotto con tre Destinazioni turistiche di interesse regionale (la Destinazione turistica Romagna, che comprende anche Ferrara, la Destinazione turistica Città metropolitana di Bologna, che si estende anche alla Provincia limitrofa di Modena e la Destinazione turistica Emilia occidentale, con Reggio-Emilia, Parma e Piacenza), ispirate al modello della c.d. area vasta interprovinciale introdotto dalla l.r. 30 luglio 2015, n. 13 di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. Nel caso della Destinazione turistica Città metropolitana di Bologna, la relativa *governance* prevede, fra l'altro, la costituzione di un Tavolo di concertazione del territorio turistico di Bologna-Modena presieduto direttamente dal Sindaco del Comune capoluogo (o da un suo delegato).

¹⁴ Possibilità prevista dallo stesso Statuto della Città metropolitana all'art. 38, ai sensi del quale «L'ufficio del Direttore generale e quello del Segretario generale possono essere oggetto di convenzione con il Comune capoluogo».

2.2. Sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini della Provincia

Ma analoga sorte incontra anche la seconda doglianza sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini della Provincia. Anche in tal caso, l'inammissibilità discenderebbe, secondo la Corte costituzionale, da una inesatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento che ha portato il giudice *a quo* a richiedere precisamente l'estensione alla Città metropolitana del meccanismo di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia.

I passaggi della sentenza (p.to 7.2. del Considerato in diritto) sono significativi, specialmente in considerazione di quanto si dirà dopo a proposito dei rapporti tra Città metropolitana e Province nello scenario che potrebbe svilupparsi dopo questa pronuncia.

La Corte giustamente ha affermato, in prima battuta, che qualsiasi tipo di intervento sul meccanismo di elezione del sindaco metropolitano (e più in generale sul sistema elettorale delle Città metropolitane) non può prescindere da considerazioni che impattano inevitabilmente anche su altri aspetti essenziali della forma di governo, dell'organizzazione complessiva e dello stesso funzionamento dell'ente di area vasta. Ciò che, come detto, preclude ogni intervento manipolativo alla Corte costituzionale. E ancora più correttamente ha affermato, poi, che i meccanismi di individuazione ed elezione, rispettivamente, del sindaco metropolitano e del presidente della Provincia non possono essere «*considerati in senso atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta*. Tali previsioni, nel loro insieme, costituiscono il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel *presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi* e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale».

Ed è questo il passaggio rilevante: la legge Delrio ha previsto forme di governo e modelli elettorali diversi per Province e Città metropolitane perché diversi sono i relativi assetti organizzativi e le funzioni di cui i due enti sono titolari. La vocazione dei due enti, gli stessi territori sono diversi. Ciò che, nel caso della Città metropolitana, almeno nelle valutazioni compiute dal legislatore del 2014, determina la necessità di una continuità e contiguità personale e funzionale tra Comune capoluogo ed ente intermedio così come «*l'esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della Città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano)*».

Il senso di queste affermazioni, che suonano come ineludibili sostegni del ragionamento condotto dalla Corte per dichiarare inammissibile la questione sollevata e rifiutare ogni intervento manipolativo della disciplina gravata, va tenuto in debita considerazione, ché altrimenti, come si dirà meglio nel prossimo paragrafo, esso rischia di perdersi se si focalizza l'attenzione solo su alcune delle considerazioni che la Corte formula nel suo monito.

3. Le indicazioni della Corte costituzionale per una «riforma di sistema» del governo dell'area vasta

Come già anticipato, la Corte, pur nell'ambito di un'apprezzabile azione di *self restraint* che la porta ad escludere in radice ogni possibilità di intervento manipolativo, non si esime dal fornire alcune linee di indirizzo per quella che essa stessa denomina una «riforma di sistema» del governo dell'area vasta.

Con la sentenza n. 240, la Corte infatti non si limita solo ad indicare la strada dell'eliminazione del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, ma si spinge oltre formulando un monito esplicito al legislatore.

Nei rapidi passaggi contenuti nel p.to 8 del Considerato in diritto è contenuta tutta la visione della Corte costituzionale sul futuro del governo dell'area vasta, una visione che – è in opinione di chi scrive – avrebbe però forse meritato motivazioni ben più accurate, per dirla con le stesse parole che usò Luciano Vandelli nel leggere e commentare la sentenza n. 50 del 2015¹⁵.

Anche in questo caso, com'è stato per la sentenza n. 50, va infatti preso atto che la Corte ha affrontato questioni complesse sul ruolo del Comune capoluogo della Città metropolitana, sulla stessa ragion d'essere delle Città metropolitane, sulla loro identità di enti di governo dell'area vasta, e, infine, sul loro rapporto con le Province in troppo sintetiche e concise affermazioni. Tutte questioni che, probabilmente, meritavano considerazioni più estese, specie se si condivide l'impressione che la sentenza qui in analisi non sia, appunto, solo una sentenza sul meccanismo di designazione del sindaco metropolitano ma tocchi, più nel complesso, le sorti e il futuro stesso del governo dell'area vasta.

3.1. Il superamento del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano e l'adozione di una legge elettorale per le Città metropolitane: quale ruolo per il Comune capoluogo?

Passando così ad ammonire il legislatore, la Corte costituzionale torna a formulare anzitutto un giudizio fortemente negativo sul meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, «un *vulnus* che rischia di compromettere per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi». Lo dichiara, quindi, in aperto contrasto con «le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che «riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini [...] (sentenza

¹⁵ L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 aprile 2015.

n. 429 del 1995)», quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021)».

Sempre a detta della Corte, se un simile meccanismo poteva giustificarsi come soluzione transitoria e in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale¹⁶ – tant'è che la stessa Corte nella sentenza n. 50/2015 ritenne il comma 19 non in contrasto proprio con gli articoli 3 e 48 Cost. – esso, oggi, apparirebbe del tutto irragionevole.

Se le considerazioni della Corte sull'uguaglianza del diritto di voto tra tutti i cittadini (siano essi, in fondo, residenti nel capoluogo, nell'area metropolitana o in una Provincia) e sulla speculare responsabilità politica che l'organo di vertice deve avere nei loro confronti appaiono del tutto condivisibili¹⁷ a prescindere, d'altra parte, dallo stesso tipo di elezione – diretta o indiretta – su cui ricadrà la scelta del legislatore, v'è però da chiedersi se il Comune capoluogo, intorno a cui si aggrega la Città metropolitana, fosse «importante» – per usare le stesse parole della Corte – solo «in fase di prima attuazione» oppure se esso possa (o debba) continuare a rivestire una posizione peculiare ancora oggi.

E' evidente, infatti, che con il venir meno del meccanismo di designazione *ope legis* sono lo stesso ruolo del Comune capoluogo e quello del suo sindaco ad essere messi in discussione.

Certamente, nel p.to 8 del Considerato in diritto emerge tutto il disappunto della Corte per la mancata adozione della legge elettorale, che ha compromesso gravemente in tutti questi anni la stessa autonomia statutaria delle Città metropolitane, a partire da quelle che avevano già espresso la loro preferenza per l'elezione diretta del sindaco metropolitano negli Statuti del 2015¹⁸. Tuttavia, si avverte il serio rischio che dalle concise affermazioni della Corte possa uscire fortemente ridimensionata la stessa posizione che il Comune capoluogo ha e deve continuare ad avere nelle complesse dinamiche sociali, economiche, territoriali oltre che, evidentemente, in quelle politiche e istituzionali, organizzative e amministrative dell'area metropolitana.

D'altra parte, com'è ampiamente noto, la stessa istituzione della Città metropolitana deriva dalla volontà di contemperare la natura strategica e le potenzialità di sviluppo dei principali poli urbani del nostro Paese con modelli di *governance* istituzionale differenziati. E ciò esattamente nella convinzione che la previsione di un assetto istituzionale specifico, in grado di adeguarsi alle stesse relazioni di dipendenza tra il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi, possa realmente stimolare un miglioramento nell'erogazione di alcuni

¹⁶ Vd. in particolare il comma 16 della l. n. 56/2014. Sul punto, vd. G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in G.F. FERRARARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 57.

¹⁷ Oltre che eque, se solo si considera che con riferimento alle Città metropolitane e con la sola eccezione di Roma e di Genova, in tutti gli altri otto enti istituiti nelle Regioni a Statuto ordinario la popolazione residente nell'area metropolitana è di gran lunga maggiore rispetto alla popolazione residente nel Comune capoluogo. In questi termini, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *questa Rivista*, 14 gennaio 2015, spec. p. 25 ss.

¹⁸ Si tratta, come noto, di Milano, Roma e Napoli.

servizi pubblici reali e alla persona, perequare le condizioni di vita e di lavoro tra centro e periferia metropolitana e dunque influenzare le dinamiche economiche e sociali di crescita di tutto il territorio¹⁹. Se pure, allora, appaiono condivisibili le considerazioni che la Corte muove contro la complessità dell'*iter* procedurale di scorporo cui dovrebbe sottoporsi il capoluogo per accedere all'elezione diretta (nelle Città metropolitane con popolazione inferiore a 3 milioni di abitanti) e che, quindi, per quanto ragionevole nella sua logica ispiratrice, meriterebbe probabilmente di essere rivisto²⁰, non possono, infatti, che manifestarsi serie preoccupazioni sul ruolo che potrà avere e svolgere il Comune capoluogo con il venir meno del meccanismo della designazione di diritto, occorrendo, ora sì, definire nuove e adeguate soluzioni e contrappesi (a livello legislativo e, poi, statutario e regolamentare) che, nel rispetto della volontà espressa in sede di elezione del sindaco metropolitano, continuino comunque ad assicurare al capoluogo il necessario rilievo nella *governance* metropolitana. E ciò, soprattutto, nella prospettiva del mantenimento di un adeguato livello dei servizi che gli organi di governo sono chiamati a rendere a *tutti* i cittadini della Città metropolitana, ma che ricadono in prevalenza sul territorio del capoluogo, e dunque nell'ottica di una coesione e connessione territoriale di *tutta* l'area urbana.

A ciò si aggiunga che nonostante la stessa Corte guardi alle norme della l. n. 56 sul presidente di Provincia e sulla sua elezione²¹, esse potrebbero essere non del tutto confacenti anche solo se si considera il rilievo, del tutto diverso, che il capoluogo e il suo sindaco hanno nelle Province.

Certamente, in queste ultime, si stabiliscono talvolta forme di collaborazione e di avvalimento tra i Comuni minori e il capoluogo medesimo, e tra questo e la stessa Provincia, specialmente nei casi in cui le Unioni mancano o non funzionano.

E d'altra parte proprio questa era la visione desumibile dalla legge Delrio (e in particolare dall'art. 1, comma 89) per la *governance* nelle aree non metropolitane, nelle quali, anche nella prospettiva di una revisione costituzionale dello statuto delle Province, si sarebbe dovuto fare perno esattamente sui Comuni capoluogo e sulle Città medie, attorno alle quali avrebbero dovuto gravitare, tramite formule di cooperazione, i Comuni minori e le loro forme associative (principalmente Unioni di comuni).

¹⁹ Cfr., in questi termini, P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, p. 317 ss.

²⁰ Lo scioglimento del Comune capoluogo è previsto al comma 22 della l. 56 e riprende un modello presente anche in altri Paesi europei (p. es., Spagna e Francia). Nelle sue intenzioni, la «disposizione è netta e chiara: non possono esserci due enti sovrapposti, nel territorio delle grandi aree che comprendono le maggiori città del Paese, con la duplicazione di classi politiche, tensioni, concorrenza e contrapposizioni, rivendicazioni di competenze, frammentazione di atti, procedure e poteri in ogni materia, con una conseguente inestricabile complicazione del sistema locale nociva per l'intero funzionamento del sistema economico e sociale del territorio». Così L. VANDELLI, *Introduzione dell'elezione diretta e suddivisione del Comune capoluogo*, in ID., *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 81.

²¹ Cfr. art. 1, commi 58-65 l. n. 56/2014.

Il Comune capoluogo e il suo sindaco, quindi, possono rappresentare realmente anche nelle Province un supporto e un punto di riferimento (in un’ottica, appunto, di collaborazione e di cooperazione inter-istituzionale) per i territori periferici, ma non può dirsi che essi abbiano la stessa importanza che hanno nei territori metropolitani. Potrebbero averla, senz’altro, in futuro e ci sono già dei casi positivi, ma non è, questa, una condizione che può riferirsi a tutte le realtà provinciali del nostro Paese.

D’altra parte, e appunto, è lo stesso territorio ad essere diverso, e ciò anche solo se si considera – si torna a dire – la complessità delle aree urbane metropolitane, e, al loro interno, la capacità attrattiva e propulsiva del capoluogo, a fronte della natura spesso fragile e frammentaria che contraddistingue le aree provinciali nel nostro Paese²².

Se si vuole, la minore centralità anche rispetto agli stessi flussi economici e sociali che nelle Province possono avere il Comune capoluogo ed il suo sindaco rispetto ad altre grandi Città dell’area provinciale può essere desunta dalle elezioni che si sono svolte nello scorso 18 dicembre²³: solo in pochi casi²⁴ il candidato presidente era il sindaco del capoluogo, molto più spesso sono stati eletti sindaci della periferia. Il che potrebbe forse contribuire a dimostrare, da un lato, la maggiore forza politica di cui talvolta dispongono questi ultimi ma, dall’altro, anche un minore interesse dello stesso sindaco del capoluogo per il governo della Provincia (anche per intuibili ragioni di complessità della macchina amministrativa comunale, oltre che di scarsità di risorse, che portano ad un comprensibile atteggiamento di ripiego e di chiusura).

Delle due, allora, ed in vista di un auspicabile intervento di riforma del sistema locale e dello stesso sistema elettorale degli enti intermedi sollecitato dalla Corte, bisognerebbe forse ragionare al contrario e ribaltare la prospettiva da cui, dati i limiti del *thema decidendum*, è dovuta partire la Corte medesima: è il ruolo del

²² Cfr., *ex multis*, E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *IdF*, n. 2, 2020, p. 323 ss. Distingue, in base alle peculiarità territoriali e alle differenze socio-economiche delle varie zone geografiche del nostro Paese, tra un’“Italia metropolitana”, un’“Italia di mezzo” e un’“Italia interna profonda o montana”, W. GASPARRI, *Le ragioni dell’area vasta e le sue forme istituzionali*, in ID. (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell’area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 5 ss. Più in generale, sulle c.d. aree interne, cfr. L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PASSAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2017, p. 81 ss.; J.G. MACCHI, A. PALUMBO, *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell’Italia contemporanea*, CISGE, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”. La Carta europea dell’autonomia locale*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020, p. 239 ss.; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 297 ss.

²³ In cui si è votato per eleggere 31 presidenti di Provincia (Alessandria, Ascoli Piceno, Avellino, Belluno, Bergamo, Biella, Caserta, Chieti, Crotone, Fermo, Ferrara, Forlì-Cesena, Grosseto, Imperia, Latina, L’Aquila, Lecco, Macerata, Mantova, Massa Carrara, Parma, Pavia, Perugia, Pescara, Ravenna, Rovigo, Terni, Treviso, Verbanò Cusio Ossola, Viterbo) e per rinnovare 75 consigli provinciali.

²⁴ Candidato, ed eletto, alla presidenza della Provincia di Imperia è il sindaco del Comune capoluogo (gli scorsi due mandati erano stati ricoperti da sindaci di Comuni minori); ugualmente nel caso della Provincia di Forlì-Cesena, candidato presidente (poi eletto) è il sindaco del Comune di Cesena.

presidente della Provincia a dover essere rafforzato²⁵ e non il ruolo del Comune capoluogo della Città metropolitana e del suo sindaco a dover essere ridimensionato, tenendo in doveroso conto che, in entrambi i casi, adesso la soluzione non può più essere la designazione *ope legis* dell'organo monocratico. Soluzione che – si badi bene – taluni avevano iniziato a suggerire anche per le stesse Province.

Ed è proprio qui, d'altra parte, che emerge la prima delle differenze tra Città metropolitana e Province; differenze che, come si dirà nel paragrafo successivo, non possono essere trascurate e che, anzi, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale nel p.to 7.2 del Considerato in diritto, devono essere tenute assolutamente presenti proprio per le loro ricadute sul piano organizzativo e sul funzionamento complessivo dei due enti.

3.2. Gli enti di area vasta dopo il fallimento della riforma costituzionale: uniformità o differenziazione tra Province e Città metropolitane?

Se in effetti una critica, su tutte, andrebbe mossa a questa sentenza, la si potrebbe compendiare in questa affermazione: il monito contenuto nella sentenza n. 240/2021 è un inno al principio di uguaglianza (a cominciare dal principio di uguaglianza e di pari dignità del diritto di voto tra tutti i cittadini), ma in esso rischiano di perdersi le ragioni del principio di differenziazione. E ciò nonostante il fatto che sia la Corte stessa ad ammonire il legislatore a *«differenziare le comunità di riferimento [di Città metropolitane e Province] secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità»*, che è quanto *«sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che [esse] siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità»*.

Ed in effetti, la stringatezza con cui la Corte formula il suo monito nel p.to 8 del Considerato in diritto desta, per le ragioni che si diranno, alcune ulteriori preoccupazioni per lo stesso futuro delle Città metropolitane e per il rapporto che deve sussistere tra queste e le Province.

Seppure, infatti, è evidente la volontà della Corte di non vincolare in alcun modo il legislatore con le sue argomentazioni, tuttavia la sinteticità delle considerazioni formulate rischia di creare equivoci e perplessità, specialmente nella parte in cui si legge: *«l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito [...] della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad*

²⁵ A partire dalla revisione dei requisiti (temporali) di eleggibilità alla carica di Presidente e dal superamento degli stessi disallineamenti temporali tra carica comunale e provinciale così come, all'interno della Provincia, tra durata del mandato del presidente e quella dello stesso consiglio provinciale.

esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province. Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento [...]»

Ed invero, non può che colpire, anzitutto, l'affermazione secondo cui le Città metropolitane, se fosse stata approvata la riforma costituzionale, sarebbero stati gli unici enti di governo dell'area vasta²⁶. Ma soprattutto colpisce la stessa conclusione che la Corte ne ricava: ossia che, nella legge 56, questa circostanza avrebbe costituito il presupposto del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano.

Si tratta di considerazioni non condivisibili, se solo si tiene a mente l'art. 40, comma 4 del disegno di legge di riforma costituzionale, quello stesso d.d.l. che, in fondo, la Corte aveva usato come parametro di riferimento per dichiarare la legittimità costituzionale della legge Delrio nella sent. n. 50/2015²⁷.

L'art. 40, comma 4, com'è ampiamente noto, demandava allo Stato e alle Regioni la futura previsione e disciplina di enti di area vasta in luogo delle Province, per cui non è dato sapere se, in caso di esito positivo del referendum costituzionale, essi avrebbero operato nel senso della soppressione *tout court* dell'ente intermedio nei territori non metropolitani, o se, per esempio, si sarebbe dato avvio ad un riordino e ad una razionalizzazione di quelli esistenti sul modello delle c.d. aree vaste interprovinciali nel frattempo sperimentato da alcune Regioni.

Ma maggiori perplessità desta soprattutto il passaggio successivo: dopo il fallimento della riforma costituzionale, Città metropolitane e Province sono due enti simili, titolari di analoghe funzioni fondamentali non (o non solo) di mero coordinamento dei Comuni, esercitate, peraltro, su territori e nei confronti di comunità «non differenziat[i]». E proprio questa somiglianza renderebbe «urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province».

²⁶ ...con funzioni di coordinamento delle funzioni dei Comuni. A questo proposito, non appare del tutto chiara la natura delle funzioni di coordinamento cui allude la Corte, se solo di coordinamento orizzontale, o, come parrebbe più corretto di coordinamento verticale cui, beninteso, possono aggiungersi funzioni di collaborazione e di supporto a favore degli enti comunali. Sulla distinzione tra funzioni di coordinamento orizzontale e verticale cfr. F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 1979; G. BERTI, *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equidistribuzione*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 34; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2012. Sulla diversa natura delle funzioni sovracomunali e intercomunali, cfr., per tutti, F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *IdF*, n. 5, 2006, p. 45 ss.

²⁷ Cfr. A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI E M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *questa Rivista*, n. 7, 2015, p. 22.

In tal modo, la Corte costituzionale, preso atto che dopo il 2016 la Provincia si conferma essere un ente costitutivo della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., in posizione del tutto equi-ordinata rispetto agli altri enti territoriali, sembra ridimensionare la diversità che sussiste e deve continuare a sussistere tra Città metropolitane e Province, valorizzando un'uniformità fattuale che ci consegnerebbe ormai due enti di governo dell'area vasta titolari di medesime funzioni amministrative, collocati su confini amministrativi non dissimili e chiamati a governare popolazioni con istanze ed esigenze uguali.

Se così è, allora, non si può fare a meno di notare che affermazioni di questo tipo possono prestare il fianco a fraintendimenti o, peggio, a considerazioni che rischiano di svilire la ancora debole identità dei nuovi enti metropolitani. E ciò soprattutto alla luce di previsioni come quelle contenute nella bozza di d.d.l. di revisione del TUEL che, fra le altre cose, interviene sulla legge Delrio per assimilare le Città metropolitane alle Province e non più ai Comuni²⁸.

Come, del resto, si è avuto occasione di scrivere altrove²⁹, proprio in attuazione di quelle finalità di modernizzazione dell'amministrazione territoriale e di valorizzazione delle specificità degli insediamenti urbani più popolosi e maggiormente produttivi del Paese, l'istituzione nel 2014 del nuovo ente metropolitano rompeva definitivamente la tradizionale uniformità amministrativa italiana e si innestava in un processo di concreta differenziazione del sistema di governo locale.

Se queste erano le premesse, certamente a distanza di ormai quasi otto anni dalla riforma Delrio, le Città metropolitane stentano ancora a decollare e faticano ad imporsi nella nuova *governance* territoriale tanto rispetto alle Province e alle Regioni quanto nei confronti dei Comuni interni e di quelli limitrofi. E ciò sia in conseguenza di alcune valutazioni che, ancora nel 2014, erano alla base della loro stessa istituzione sia in ragione di alcune scelte legislative, anche successive alla legge Delrio, che ne hanno compromesso il funzionamento.

Soprattutto, come noto, su di esse ha pesato il fatto che la loro istituzione sia stata legata inscindibilmente alle sorti delle Province³⁰, ciò che – ne va preso atto – non ha ancora consentito alle Città metropolitane

²⁸ Così la Relazione illustrativa alla bozza di *Disegno di legge delega per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali*, fatta circolare in questi mesi.

²⁹ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *questa Rivista*, n. 7, 2019, in particolare, p. 21 ss.

³⁰ Si pensi, in particolare, solo per guardare alle norme della l. 56, oltre al comma 16, che aveva disposto il subentro delle Città metropolitane alle Province omonime e la successione ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi, al comma 6 che ha fatto coincidere, con norma tassativa e valida per tutte le aree metropolitane, il loro territorio con quello delle rispettive Province; e ancora, al successivo comma 44, che ha assegnato alle Città metropolitane anche l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province, nonché quelle ulteriori conferite loro in conseguenza del processo di riordino delle funzioni non fondamentali provinciali ad opera delle Regioni. Cfr., su questi aspetti, G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *questa Rivista*, n. 1, 2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove Province. La riforma e la sua attuazione*, in www.astrid-online.it.

di affermare pienamente la propria reale identità ed il proprio (differente) ruolo istituzionale, tant'è che la sovrapposizione e la confusione tra i due enti risulta ancora forte, specialmente per i cittadini.

Se così è, forse allora bisognerebbe sapientemente considerare e soppesare le parole usate dalla Corte, proprio per fugare ogni tentazione di possibile omologazione tra i due enti e i relativi regimi giuridici dopo questa pronuncia.

In questo senso, varrebbe anzitutto richiamare la nota sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 2003, che, in un *obiter dictum* divenuto poi celebre, affermò che «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro [...]». Quel principio, come noto, fu usato poi dalla stessa Corte nella successiva sent. n. 50/2015 per riconoscere la possibilità del legislatore di diversificare le forme di rappresentanza politica tra i diversi enti proprio in base al principio di differenziazione³¹.

In secondo luogo, in quelle parole andrebbe colto e valorizzato lo stesso monito a differenziare (finalmente) i territori dei due enti di area vasta, che probabilmente la Corte rivolge sia al legislatore³² sia, in fondo, alle stesse Città metropolitane e ai Comuni ad esse esterni (ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe) che non hanno ancora mai attivato la procedura di modifica dei confini delle circoscrizioni provinciali limitrofe prevista dal comma 6 della l. n. 56/2014.

Ed è, d'altronde, proprio da tale esortazione che dovrebbe discendere un chiaro limite contro ogni tentativo di uniformazione (giuridica) tra i due enti intermedi nei futuri interventi di revisione della legge Delrio.

In fondo, la Corte, muovendosi entro i limiti dati dalla domanda azionata e dagli stessi parametri costituzionali di riferimento utilizzati – in particolare, l'art. 3 e l'art. 48, comma 2 Cost. – potrebbe aver fatto ricorso all'argomento dell'identità fattuale sul piano istituzionale, funzionale e territoriale di Province e Città metropolitane, proprio per mettere in evidenza che la mancata approvazione della riforma costituzionale e la conseguente successiva inerzia del legislatore ordinario hanno determinato una disuguaglianza tra due comunità di riferimento (che dovrebbero essere differenziate) cui occorre porre rimedio anche tramite «un riassetto degli organi» delle Città metropolitane. Spetterà dunque al legislatore il compito di mantenere una disciplina diversificata per i due enti, il rischio essendo altrimenti quello di condannare definitivamente le Città metropolitane italiane a convivere con quel difetto d'origine dal quale non si sono ancora emancipate.

³¹ Su questi aspetti, vd. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte*, cit., p. 3.

³² In questo senso, sarà interessante vedere quali saranno le indicazioni che la Corte costituzionale fornirà al legislatore nell'attesa pronuncia sulla l.r. n. 7/2021 della Regione Sardegna, impugnata dallo Stato nello scorso mese di giugno, e con cui sono state modificate le circoscrizioni della Provincia di Nuoro e della stessa Città metropolitana di Cagliari e soppresse le Province di Sassari e del Sud Sardegna, per istituire la Città metropolitana di Sassari e le nuove Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano.

Anche in questo caso e a maggior ragione, verrebbe allora da dire che la strada dovrebbe essere diversa, esattamente opposta a quella da cui è dovuta partire la Corte: non schiacciare la realtà metropolitana su quella provinciale, per annullarla, ma rafforzare le Città metropolitane ora che, finalmente, si sta restituendo dignità anche alle Province. Evitare, insomma, che dinanzi alle istanze di riabilitazione delle Province si sacrificino le Città metropolitane e differenziare – se possibile ulteriormente – i due enti, non eliminare le differenze.

Ben vengano, dunque, soluzioni³³ atte a restituire autorevolezza agli enti provinciali, sia sul piano funzionale (a partire dall'attribuzione di funzioni di pianificazione strategica, rifuggendo, ad ogni modo da istanze di pura rivendicazione identitaria, specie nei confronti delle Regioni) che istituzionale (con la risoluzione delle maggiori criticità riscontrate nel corso di questi anni, dalla mancata istituzione della giunta, alla scarsa rappresentatività del consiglio, ai disallineamenti temporali tra i mandati elettorali), purché ciò non avvenga a costo di sacrificare le Città metropolitane, le loro specificità e peculiarità. Quanto all'alternativa – lasciata del tutto aperta nel monito finale della Corte – tra elezione diretta o indiretta, già altrove³⁴ si è chiarita la nostra posizione a favore del mantenimento dell'elezione indiretta, o, in alternativa, dell'elezione diretta ma con cumulo dei mandati. Soluzione che evidentemente, alla luce della pronuncia qui in analisi, andrebbe estesa oltre che al consiglio (metropolitano e provinciale) anche allo stesso sindaco metropolitano.

Al tempo stesso però, se un insegnamento va ricavato da questa pronuncia, è che nel salvaguardare il ruolo del Comune capoluogo, bisogna restituire voce ai Comuni di minori dimensioni e dignità ai territori periferici, che a causa del sistema elettorale attuale e della ridotta composizione dei consigli spesso restano privi di rappresentanza negli organi di governo dell'ente intermedio, sia esso quello provinciale che

³³ Le proposte formulate in questi anni sono state numerose. Si fa riferimento, in particolare, ai lavori per la riforma del TUEL della c.d. Commissione Pajno istituita presso il Ministero dell'Interno nell'estate del 2020, dopo i tentativi di redazione, da parte del Tavolo tecnico-politico previsto dal d.l. n. 91/2018 (conv. in l. 108/2018), delle Linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, di superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni. In precedenza, tra gli studi e i rapporti più rilevanti a livello nazionale si vedano, fra gli altri, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province*, a cura di E. Carloni et al., ottobre 2018; il Rapporto di ricerca dell'ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018; in qualche misura il Documento di Analisi del Senato della Repubblica, *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, luglio 2017; il Documento di Legautonomie, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. Vandelli, marzo 2017; il Rapporto del SOSE, *Unioni e fusioni di comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli comuni?*, maggio 2017, ma anche il precedente Rapporto, *Verso l'unione e la fusione di Comuni* (maggio 2014); l'Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali della I Commissione della Camera dei Deputati, novembre 2016; lo Studio IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, a cura di F. Monaco e W. Tortorella, ottobre 2015. Per più ampie considerazioni su queste proposte si rimanda a M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit.

³⁴ Cfr., in particolare, M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, 2017, p. 115 ss. e ID., *Per un disegno coerente dell'«area vasta»: il coordinamento amministrativo tra autonomia politica e autonomia organizzativa dei Comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna 1, 2018.

metropolitano³⁵. In questo, l'autonomia statutaria (ma più in generale, normativa e organizzativa) degli enti locali dovrebbe vedersi riconosciuto ampio spazio dallo stesso legislatore: la partecipazione dei Comuni minori infatti non si esaurisce nel momento elettorale, ma continua – e deve essere garantita – anche nei processi decisionali³⁶. Sicché diverse possono essere le soluzioni: dallo stesso rafforzamento del ruolo del consiglio e (soprattutto) delle conferenze (o assemblee dei sindaci) sino alla previsione di momenti ulteriori di coinvolgimento e di dialogo diretto, anche con i Comuni non rappresentati. In questo senso, un ruolo importante di collettore e di sintesi delle istanze degli enti di base dovrebbe essere svolto dalle Unioni di comuni, una ragione in più per continuare lungo la strada della valorizzazione dell'associazionismo intercomunale.

4. Alcune considerazioni conclusive

Preme terminare questo scritto con alcune considerazioni conclusive sollecitate tanto dalla sentenza qui in commento quanto dal dibattito dottrinale e istituzionale che va sviluppandosi attorno al disegno di legge di riforma del TUEL, tenuto conto dello scenario europeo e dell'attuale contesto pandemico.

La gestione dell'attuale crisi sanitaria ha messo in evidenza quanto i gravissimi limiti, le conflittualità e le complessità di un sistema policentrico (a cominciare da quelle insite nei rapporti tra Stato e Regioni cui si è tristemente assistito in questi ultimi anni)³⁷ possano pregiudicare l'unità della Repubblica, unità che è anzitutto garanzia di uguale godimento su tutto il territorio dei diritti di ciascuno³⁸. Tuttavia – si ritiene – il problema non sta né nell'esistenza di un sistema di governo multilivello, come pure è stato sostenuto, né, tantomeno e più in generale, nella differenziazione regionale e locale, che – va ribadito con forza – è pur sempre condizione per una reale uguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini.

Il problema (vero) è quello della frammentarietà e della debolezza istituzionale e amministrativa degli enti territoriali, specialmente di quelli più prossimi ai cittadini. Frammentarietà e debolezza alle quali, com'è ampiamente noto, non ha mai fatto da contraltare un serio intervento perequativo da parte dello Stato

³⁵ Cfr., sul punto, G. MOBILIO, *Area vasta e città metropolitane nella Costituzione*, in W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, cit., p. 72, secondo cui nelle precedenti elezioni dei consigli metropolitani sono stati sempre favoriti il Comune capoluogo e i Comuni di medio-grande dimensione.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Nell'impossibilità di riproporre in maniera adeguata l'ampio dibattito sviluppatosi attorno al tema, sia qui consentito rinviare alle riflessioni di: M. CAMMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, n. 3, 2020, p. 396 ss.; C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2021, p. 15 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2021, p. 83 ss.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti Stato-Regioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2020; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del Coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, p. 3 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2020, p. 333 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *questa Rivista*, n. 6, 2020; G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Gior. dir. amm.*, n. 3, 2020, p. 318 ss.

³⁸ Sembra abbastanza significativo delle tendenze in atto il fatto che il principio di unità della Repubblica sia enunciato tra i primi principi e criteri direttivi nella bozza di Disegno di legge delega per la revisione del TUEL.

oltre che, se si guarda agli ultimi anni, un compiuto processo riformatore delle amministrazioni locali dopo lo stallo causato dal referendum costituzionale del 2016.

Ed allora ecco la questione che bisognerebbe porsi: il sistema territoriale italiano dispone, nella fase attuale, degli strumenti e degli anticorpi necessari per reggere alle disuguaglianze e ai divari territoriali, per far fronte agli stessi obiettivi di ripresa sociale ed economica delineati nel PNRR a beneficio dell'unità nazionale del Paese? D'altronde, dopo la pandemia, è in questo orizzonte che dovrà collocarsi e con cui dovrà misurarsi la stessa "questione regionale e locale" del nostro Paese.

Il PNRR impegnerà il governo nazionale e gli enti territoriali per gli anni a venire. Come è stato osservato³⁹, dopo l'emergenza causata dal Covid-19, il «focus» sarà precisamente su come cambieranno le istituzioni nazionali (oltre che europee) per far fronte agli impegni assunti nel *Recovery Plan*, a cominciare dagli stessi obiettivi di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche. Emerge del resto abbastanza chiaramente quanto i sei pilastri di intervento su cui ha dovuto focalizzarsi anche il PNRR italiano tocchino anche materie di pertinenza delle Regioni e incidano sulle stesse funzioni degli enti locali. E altrettanto chiaramente si imporrà, allora, la questione istituzionale non solo sul ruolo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle stesse autonomie locali per far fronte alla ripresa.

Ciò che allora si intende mettere in evidenza è che è proprio una seria e (si auspica) compiuta riforma degli enti locali che dovrebbe essere posta al centro dell'agenda politica del governo. In un'epoca storica in cui la diffusione pandemica di un virus ha messo brutalmente in evidenza tutte le fratture (già esistenti) tra l'interesse nazionale e le frammentazioni e le debolezze territoriali, l'unità del sistema si recupera solo attraverso una valorizzazione ed un rafforzamento delle autonomie locali, per assicurare che "le parti" – irrobustite e ben coordinate tra loro e con il centro (regionale, prima, statale, poi) – compongano (o tornino a comporre) saldamente "il tutto", in ossequio al migliore spirito della leale collaborazione cui la stessa Corte costituzionale ha richiamato più volte tutti gli enti costitutivi della Repubblica⁴⁰.

Se, d'altra parte, un insegnamento dall'esperienza legislativa della crisi economica va tratto è che alla indubbia difficoltà in cui versa, oggi, il "sistema-Paese" non può risponderci, questa volta, con un ritorno alla centralizzazione degli apparati e dei processi decisionali (siano essi espressione di centralismi statali o

³⁹ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la Pandemia, in Europa*, in *IdF*, n. 1, 2021, p. 30.

⁴⁰ Si veda, da ultimo, C. Cost. sent. n. 168/2021 a proposito del commissariamento della Regione Calabria, in cui la Corte, soffermandosi sul potere sostitutivo ex art. 120 Cost., ha richiamato il concetto e i valori dell'autonomia territoriale e del metodo cooperativo sottesi alla riforma del Titolo V, sia pure all'interno di una cornice unitaria che affida allo Stato il ruolo di garante di ultima istanza nella tenuta complessiva del sistema costituzionale (cfr. Considerato in diritto p.to. 10.3). Un richiamo all'importanza di una «doverosa cooperazione» nella fisiologica dialettica tra tutti gli attori istituzionali e, dunque, un monito al legislatore statale nel senso di un rafforzamento dell'autonomia sul piano, anzitutto, della definizione di un assetto equilibrato, stabile e organico delle funzioni fondamentali che spettano agli enti locali sono contenuti anche nella sent. n. 33/2019 (cfr., in particolare, Considerato in diritto p.to 7.6).

di “neo-centralismi” regionali)⁴¹, ma con un rafforzamento della base territoriale di quello stesso sistema, a cominciare precisamente dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. I contesti economici, d'altronde, sono radicalmente diversi: la Next Generation EU pone tutte le premesse per un cambio di passo anche nelle politiche finanziarie e di sostegno degli enti territoriali, in vista della costruzione di un sano e (si spera) robusto *welfare* locale e di concrete politiche di sviluppo economico dei territori⁴².

Del resto, attribuire agli enti territoriali ulteriori compiti senza preoccuparsi di adeguare le loro organizzazioni rischierebbe di incrementare nuovamente la sovrapposizione delle competenze, la dispersione delle responsabilità e delle risorse, ma anche il livello di competizione tra i diversi livelli territoriali, che è quanto il nostro Paese non può davvero più permettersi.

In questo senso, allora, il nostro convincimento è che per ripensare le autonomie locali, specialmente dopo la sentenza 240/2021 della Corte costituzionale, bisognerebbe non fare tabula rasa della legge Delrio, ma ripartire proprio da quello che di buono è rimasto nell'impianto di quella legge, a partire dai criteri ispiratori della riforma: il principio di preferenza per il Comune e i principi di integrazione e di coordinamento e collaborazione tra i livelli di governo territoriale, l'uno e gli altri consentendo precisamente – almeno nelle intenzioni sottese a quella importante stagione di riforme⁴³ – la riduzione delle complessità e l'unità dell'azione amministrativa (se non altro a livello locale).

E' evidente che la legge Delrio abbisogna di alcuni rimaneggiamenti, residuando diverse criticità e alcune lacune. I due obiettivi prefissi nel 2014 – il rafforzamento del livello comunale e il riordino del livello intermedio – sono stati raggiunti solo in parte. Ma questo non può che essere e restare un bilancio provvisorio: la legge 56 si basa su una logica riformatrice incrementale e di lungo periodo.

Anche per questo motivo, perciò, gli interventi di riforma già annunciati in questi ultimi mesi non dovrebbero metterne in discussione l'intero impianto, ma, al contrario, mantenendo fede al modello di

⁴¹ Su cui si veda, da ultimo, C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, p. 749 ss. Benché nella fase attuale – va detto – non giungano segnali particolarmente incoraggianti dal governo. Non si può, infatti, che esprimere qualche perplessità sul d.l. n. 77/2021 (recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), che ritaglia per gli enti territoriali il ruolo di attuatori del PNRR, sui quali ricade la responsabilità – anche contabile – delle relative azioni, più che di soggetti compartecipi alla definizione delle stesse politiche di attuazione del Piano, così inverando le preoccupazioni di quella parte della dottrina che, auspicando una *governance inclusiva* degli enti territoriali, aveva già paventato il rischio di una marginalizzazione di questi ultimi all'interno dei relativi processi decisionali (cfr. A.M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 199 ss.).

⁴² In questo senso, i Considerando 6 e 7 del Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, suonano proprio come un *mea culpa* della stessa Unione europea rispetto all'approccio serbato nelle politiche economiche e soprattutto sociali nella gestione della precedente crisi economica.

⁴³ Per tutti, B.G. MATTARELLA, *La riorganizzazione degli apparati statali: la riforma dell'amministrazione centrale e periferica e il riordino delle amministrazioni indipendenti*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI, *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una stagione di riforme*, BUP, Bologna, 2016, p. 51 ss.



governance territoriale integrata introdotto da quella legge, dovrebbero limitarsi ad introdurre correttivi mirati e puntuali che, nel rispetto della Costituzione, non tradiscano quel disegno riformatore. Per quanto, infatti, il fallimento della riforma costituzionale abbia fatto venir meno uno dei due pilastri su cui si basava quello stesso disegno, né pesanti stravolgimenti né radicali passi indietro si addicono ad un sistema locale fortemente provato ma comunque in trasformazione.